CHAPITRE 4
La commission scolaire 31

Rôles et fonctions des commissions scolaires 31
Des instances à la fois pédagogiques et administratives 33
Une représentation renouvelée 34
D'autres points du projet de loi 38

CHAPITRE 5
Le ministre de l'Éducation et le pouvoir de réglementation 41

Rôle et présence de l'État en éducation 41
Les directions régionales 42
Ce que le ministère de l'Éducation devrait changer 42
Quelques articles du projet de loi 43

CHAPITRE 6
La confessionnalité scolaire et le respect des droits de tous 47

Présentation: la confessionnalité dans le projet de loi 40 47
Analyse: les enjeux de la confessionnalité scolaire 51
Prise de position: une confessionnalité située dans une perspective éducative 56

CHAPITRE 7
Des structures intermédiaires non confessionnelles et linguistiques 61

Les diverses positions sur la restructuration des commissions scolaires 61
Prise de position du Conseil 64

Troisième partie
Mise en oeuvre et concordances 67

CHAPITRE 8
Mise en oeuvre 67

L'intégration des commissions scolaires primaires et secondaires 67
Les nouvelles cartes scolaires 68
Commission et comités de mise en oeuvre 69

CHAPITRE 9
Dispositions de concordances 73

La Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation 73
La Loi sur le protecteur du citoyen 79

CHAPITRE 10
DISPOSITIONS TRANSITOIRES 81

Une taxation sans référendum? 81
La confessionnalité de l'école 81

Conclusion 83
Recommandations 85
Dissidences 93
Annexes 105

La restructuration scolaire
Loi sur l'enseignement primaire et secondaire public (projet de loi 40)

Avis adopté à la 287e réunion
du Conseil supérieur de l'éducation
le 22 septembre 1983

Introduction

En août 1981, le Conseil rendait public un rapport sur la confessionnalité scolaire[1]. Dans ce rapport, le Conseil faisait état des attentes de la population et adressait des recommandations au ministre de l'Éducation. Le Conseil abordait la question confessionnelle par le biais du vécu éducatif des écoles. Une constatation est ressortie de cette étude: les attitudes diffèrent selon que l'on est attentif à la vie concrète de l'école sans se préoccuper des structures ou selon qu'on met l'accent sur les structures. Pour sa part, le Conseil jugeait indispensable de poursuivre l'étude[2] de la confessionnalité en tenant compte des structures parce que ces dernières ne sont pas sans effet sur la vie scolaire: les structures peuvent servir ou desservir l'activité éducative. La présente étude du Conseil porte sur l'ensemble du projet de restructuration scolaire.

L'avis antérieur du Conseil proposait que l'on permette des changements qui tiennent compte du vécu scolaire. Il rappelait qu'en ce qui concerne le vécu éducatif et confessionnel des écoles, les gens manifestent le besoin de vivre le changement d'une manière graduelle. C'est pourquoi le Conseil suggérait qu'on expérimente davantage le pluralisme[3] là où la diversité le demande et qu'on favorise ainsi diverses manières de vivre la confessionnalité et la non-confessionnalité scolaire.

Le projet de loi 40 engage des changements importants dans l'ordre des structures. En juin 1982, paraissait un livre blanc *L'école: une école communautaire et responsable*. Ce livre blanc, qui propose une réforme globale des structures scolaires québécoises, fut pendant un an l'objet d'une campagne d'information intensive. En juin 1983, le projet de loi 40 *donne une forme légale* à l'idée de restructuration scolaire contenue dans le livre blanc.

---

1. Conseil supérieur de l'éducation, *La confessionnalité scolaire*, recommandation au ministre de l'Éducation, adoptée à la 252e réunion du Conseil, le 27 août 1981.
2. *Ibid.*, p. 25.
3. *Ibid.*, p. 25: « Que tous les intervenants en éducation, les autorités gouvernementales, scolaires et ecclésiales, facilitent l'instauration d'écoles « pluralistes » ou « à cohabitation confessionnelle », là où les communautés locales le désirent et ce, dans les deux secteurs scolaires existants, particulièrement dans les régions de Montréal et de Québec. »

   Ce pluralisme, qui s'est révélé à partir de l'étude de la confessionnalité scolaire, le Conseil l'a constaté dans le vécu éducatif des écoles et l'a analysé dans son rapport annuel 1981-1982 sur *L'activité pédagogique*. L'on ne pratique pas la pédagogie d'une manière uniforme dans toutes les écoles du Québec. Même si un enseignement systématique et traditionnel demeure prépondérant, beaucoup d'éducateurs s'inspirent d'une pédagogie ouverte ou d'une pédagogie de « conscientisation », plus critique de la société. Phénomène important, on ne s'enferme plus dans les idéologies du tout ou rien, du blanc ou noir. Le vécu des écoles, déjà fortement marqué par un pluralisme religieux, l'est également par un pluralisme pédagogique important.

   Voir: Conseil supérieur de l'éducation, *L'activité pédagogique, pratiques actuelles et avenues de renouveau, Rapport annuel 1981-1982*, Tome II.

Entre août 1981 et juin 1983, les positions à l'égard de la confessionnalité et des structures scolaires se sont modifiées et certaines mentalités ont changé. Les positions déclarées sur les structures scolaires ont jusqu'à un certain point été marquées par un rapprochement des divers partenaires qui composent notre système d'éducation.

Il n'est pas possible de saisir pleinement toutes les dimensions du projet avant d'avoir pris connaissance des règlements qui seront proposés conformément à la Loi sur l'enseignement primaire et secondaire public lorsqu'elle aura été sanctionnée. Cependant, la teneur même d'un projet gouvernemental est suffisamment précisée par le projet de loi et c'est sur cette base que le Conseil fait connaître maintenant sa position.

Pour ce faire, le Conseil veut tenir compte de ce qui est à l'origine du système scolaire actuel, et aussi de ce qui en fut l'inspiration telle qu'explicitée dans les recommandations de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement (Rapport Parent, 1961-1966). Le Conseil veut également tenir compte des modifications qu'a connues ce système, de son évolution, particulièrement sous les aspects confessionnel et linguistique qui sont au centre du présent projet de loi. En outre, le Conseil examine ce projet de restructuration scolaire en termes de projet d'éducation et de projet de société.

Le présent avis du Conseil repose encore sur de nombreuses consultations auprès de groupes et de divers intervenants en milieu scolaire et sur des études relatives à la confessionnalité et aux structures scolaires. Malgré un contexte qui ne favorisait guère la consultation en raison de la radicalisation de plusieurs positions et en raison également des conflits exacerbés par les négociations dans le secteur public, le Conseil a pu procéder à des audiences fort éclairantes. Il a rencontré la plupart des organismes et associations touchés par le projet de restructuration scolaire. Cette consultation lui a valu des mémoires bien étoffés et des discussions non moins utiles. Ces mémoires, rédigés à partir d'un questionnaire suggéré par le Conseil, ont souvent permis à leurs auteurs de dépasser la seule défense d'une prise de position particulière pour accéder à une analyse rigoureuse de l'ensemble du système actuel et du système proposé.

Dans une première partie, le Conseil fait ressortir des questions importantes soulevées au cours des consultations. Dans une deuxième partie, le Conseil étudie cinq points majeurs de la réforme scolaire et prend position sur chacun d'eux. La troisième partie est consacrée à la mise en oeuvre du projet et à certaines concordances du nouveau projet de loi avec la législation existante.

Première partie
ASPECTS GÉNÉRAUX DE LA PROPOSITION GOUVERNEMENTALE

On peut difficilement saisir toute la portée présente et future du projet de loi 40 sans le situer par rapport au livre blanc, lui-même rattaché à l'histoire d'une réforme scolaire qui concerne à la fois les structures scolaires et l'activité pédagogique.

Chapitre 1
Une réforme de structures était-elle nécessaire? — la réponse gouvernementale

Une réforme de structures

Selon le livre blanc, la réforme scolaire c'est d'abord l'histoire d'une réforme de structures dont le point culminant a été la création du ministère de l'Éducation, suivie de près par la mise sur pied des commissions scolaires régionales et par l'organisation d'un enseignement secondaire polyvalent[1]. Puis, le livre blanc souligne que la réforme du système d'éducation, c'est aussi l'histoire d'une série de tentatives répétées de restructuration scolaire, en particulier celle de l'île de Montréal, marquées par l'échec. Après avoir rappelé ces essais réitérés et après avoir traité de la loi 71 (1972)[2], il conclut de la manière suivante: « Plus de dix ans après le Rapport Parent, le problème depuis longtemps jugé urgent de la restructuration de l'île de Montréal n'avait donc toujours reçu aucune solution d'ensemble satisfaisante[3] ». Enfin, la réforme du système d'éducation, c'est en grande partie l'histoire des réaménagements de structures et de pouvoirs de l'ensemble des commissions scolaires. Ces réaménagements ont contribué à modifier le régime financier des commissions scolaires au point qu'elles sont maintenant

1. Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, *L'école: une école communautaire et responsable*, 1982, p. 7; les citations au livre blanc seront faites de la manière suivante: livre blanc et pagination.
2. « Loi pour favoriser le développement scolaire dans l'île de Montréal », (L.Q., 1972, chap. 60).
3. Livre blanc, p. 10.

« comptables de leur gestion des fonds publics beaucoup plus à l'État qui les subventionne qu'aux populations locales et régionales dont elles perçoivent directement les impôts ». Selon le livre blanc, les commissions scolaires sont « des niveaux intermédiaires de l'administration publique, exerçant leurs pouvoirs de décision et de gestion à l'intérieur des paramètres généraux du budget de l'État consacré à l'éducation[4] ».

Le livre blanc signale également que le système d'éducation actuel entretient une confusion entre les critères d'appartenance linguistique et les critères d'appartenance religieuse[5], vu le caractère « confessionnel » qui marque l'ensemble des structures scolaires.

Une réforme pédagogique

D'abord réforme de structures, la réforme scolaire est également marquée par un renouveau pédagogique dont le point culminant est *L'école québécoise*[6]. Selon le livre blanc, cet énoncé de politique voulait « mettre l'accent sur un renouveau scolaire axé sur la qualité de la pédagogie et des apprentissages plutôt que sur les réaménagements de structures[7] ».

L'école québécoise conduit au renouvellement de ce qu'on a coutume d'appeler les « régimes pédagogiques » du préscolaire, du primaire et du secondaire[8]. Le livre blanc considère ces « régimes » comme les « pièces centrales[9] » du renouveau pédagogique. C'est sans doute la raison pour laquelle on les retrouve, dès les premiers articles du projet de loi. Ces règlements de 1981 précisent, en effet, les *services éducatifs* de l'école : *services d'enseignement*, c'est-à-dire, programmes d'études, manuels, matériel didactique, évaluation des élèves et des programmes d'études ; *services personnels aux élèves*[10] assurés par le ministère de l'Éducation et d'autres services assumés par d'autres ministères ; services complémentaires[11] tels que l'encadrement, la surveillance et les activités étudiantes ; un ensemble de services particuliers à diverses catégories d'élèves. Ces règlements établissent également un cadre d'organisation scolaire régissant l'admission et l'inscription, le calendrier scolaire des élèves, le temps prescrit pour les matières d'enseignement, la répartition des matières et celle du temps consacré à la réalisation des objectifs des programmes.

---

4. *Ibid.* pp. 11 et 12. Les subventions gouvernementales représentent 94% du financement des commissions scolaires. Ces organismes ne peuvent réclamer plus de 6% de taxes (ou 0,25 $ du 100 $ d'évaluation) à moins que la population ne les y autorise lors d'un référendum.
5. *Ibid.*, p. 28.
6. Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, *L'école québécoise, Énoncé de politique et plan d'action*, Éditeur officiel du Québec, 1979, 163 p.
7. Livre blanc, p. 12.
8. Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, Direction générale du développement pédagogique, avril 1981, Règlement concernant le régime pédagogique du primaire et de l'éducation préscolaire et Règlement concernant le régime pédagogique du secondaire.
9. Livre blanc, p. 13.
10. Il est à noter que le projet de loi modifie la définition de ces services telle que retenue jusque-là par les régimes pédagogiques. On parle désormais de services complémentaires personnels et collectifs.
11. Voir projet de loi, art. 4, 5, 6.

Les régimes pédagogiques et tout ce qu'ils mettent en chantier au cours des prochaines années, en particulier l'implantation des nouveaux programmes échelonnée jusqu'en 1986, constituent un ensemble pédagogique en voie d'achèvement. Le livre blanc le reconnaît d'ailleurs lui-même[12]. Mais en même temps, le livre blanc affirme que le renouveau pédagogique en cours a d'ores et déjà contribué à valoriser l'école[13]. Aujourd'hui, cette valorisation de l'école, fruit du renouveau pédagogique, se heurterait, selon le livre blanc, à des obstacles qui ont trait aux structures scolaires et qui tiendraient aux partages des pouvoirs et aux règles du jeu du système scolaire actuel.

Des obstacles à surmonter

Le livre blanc énumère des obstacles qui seraient reliés aux structures scolaires actuelles et aux attitudes observables des divers partenaires dans le système d'éducation.

Le ministère de l'Éducation aurait trop tendance à édicter et à normaliser, ce qui occasionnerait lourdeurs et lenteurs administratives. Les commissions scolaires seraient trop éloignées des écoles et leurs préoccupations seraient « souvent plus administratives que pédagogiques[14] ». Elles seraient trop compartimentées selon les niveaux d'enseignement et leurs territoires chevaucheraient, en particulier sur l'île de Montréal.

Quant aux écoles, elles souffriraient d'instabilité en raison des conventions collectives et des décisions administratives des commissions scolaires sur leur maintien ou leur fermeture. Leur taille serait parfois excessive. Le transport scolaire constituerait un carcan. En définitive, l'école serait limitée dans la poursuite de son projet éducatif, particulièrement à cause des difficultés suivantes: la faible autonomie et le maigre pouvoir de décision reconnus à l'école, le caractère limité de la vie démocratique à l'intérieur même de l'école, le peu de prise des parents et des communautés locales sur les orientations et la vie quotidienne de l'école, la difficulté pour l'école d'être un lieu de services communautaires.

La réponse gouvernementale

Si le renouveau pédagogique énoncé dans *L'école québécoise* doit se réaliser principalement à l'école et s'il est vrai que « l'école est bloquée et n'a pas vraiment les moyens de ses responsabilités[15] », alors il devient urgent que s'opère une réforme des structures scolaires. Pour atteindre son objectif pédagogique, le gouvernement met de l'avant une restructuration scolaire qui promeut une orientation, soit la revalorisation et la responsabilisation de l'école, doublées d'une préoccupation, celle de la participation des parents et des autres partenaires proches de

12. Livre blanc, p. 13.
13. *Ibid.*
14. Livre blanc, p. 26.
15. Livre blanc, p. 25.

l'école. Un réaménagement des pouvoirs devrait assurer cette responsabilisation et cette participation grâce à une décentralisation vers l'école de prérogatives appartenant jusque-là aux autres instances du système: les commissions scolaires et le ministère de l'Éducation.

Telle est globalement la réponse gouvernementale à la question initialement posée: « une réforme de structures était-elle nécessaire? » Selon le livre blanc, le renouveau pédagogique n'est plus possible sans une réforme de structures. Cet argument lui-même repose sur la place qu'on accorde à l'école dans ce renouveau et sur l'apport des principaux partenaires, notamment les enseignants, à qui revient quotidiennement la tâche de mettre en oeuvre le renouveau pédagogique.

Il reste à mieux cerner maintenant les questions que soulève la proposition gouvernementale, questions qui ont été en partie abordées lors des consultations du Conseil. Ces questions conduisent, en fin de compte, à situer les moyens mis de l'avant par le projet de restructuration scolaire dans la perspective des fins poursuivies par le système d'éducation.

Chapitre 2
Quelques questions importantes issues des consultations

Le développement pédagogique et la réforme de structures

Les nouveaux régimes pédagogiques

Au cours des consultations, plusieurs intervenants ont abordé la question des régimes pédagogiques. C'est comme si le projet de restructuration scolaire permettait de mieux saisir l'impact de la réglementation[1] gouvernementale dans le réaménagement proposé des responsabilités des commissions scolaires et des écoles en matière pédagogique. Chez les anglophones, l'expression de cette responsabilité de l'État apparaît comme une mainmise jugée dangereuse pour l'identité culturelle. Chez les francophones, on critique différemment les régimes pédagogiques et leurs conséquences sur la vie des écoles; on demande plutôt d'être mieux outillé pour répondre aux nouvelles exigences des nouveaux programmes.

Observations du Conseil: L'opération « spécification des programmes » qui se trouve au coeur des régimes pédagogiques de 1981 marque un tournant dans l'histoire récente des pratiques pédagogiques[2]. On est passé d'une situation où des programmes cadres comportaient des objectifs trop globaux et insuffisamment précis à une situation où se trouvent grandement précisés les objectifs et les contenus obligatoires des programmes. On a ainsi répondu à des demandes réitérées de la population, de même qu'à certains souhaits d'éducateurs.

Les programmes cadres devaient permettre une prise en charge plus grande des milieux scolaires par l'élaboration de programmes dits « institutionnels ». Cet objectif ne fut réalisé que dans certains milieux. Les nouveaux programmes, développés à partir des régimes pédagogiques de 1981 uniformisent davantage en identifiant ce qu'il est maintenant convenu d'appeler « les marges de manoeuvre pédagogiques[3] ». Cependant, l'uniformisation des nouveaux programmes d'études n'empêche pas une certaine diversité dans les pratiques quotidiennes. L'opération « spécification des programmes » ne peut être identifiée à un retour en arrière. Les programmes catalogues d'hier trop exclusivement centrés sur les contenus, remplacés par des programmes cadres, ne refont pas surface sous l'apparence de nouveaux programmes. Au contraire, ces derniers mettent désormais l'accent sur l'apprentissage d'habiletés sans pour autant encourager l'uniformité et le conformisme[4].

---

1. Les régimes pédagogiques sont établis, rappelons-le, par réglementation du gouvernement.
2. Voir *L'activité pédagogique*, pp. 32-34.
3. Il est important de souligner que les régimes pédagogiques permettent les programmes locaux en tant que ces derniers sont approuvés par le ministre. Voir l'article 18 pour le primaire et l'article 3 pour le secondaire dans les régimes pédagogiques.
4. Pour que le processus d'apprentissage ne devienne pas un catalogue d'habiletés, il est important de publiciser davantage les marges de manoeuvre laissées par les régimes pédagogiques. Voir *L'activité pédagogique*, pp. 138-140.

Un ensemble pédagogique en voie d'achèvement

Une autre question se pose lorsqu'on examine le développement pédagogique et tout ce que les nouveaux régimes mettent en chantier: n'y a-t-il pas une limite aux capacités d'adaptation au changement des divers milieux scolaires? Les groupes consultés rappellent que les mêmes personnes doivent mettre en oeuvre les nouveaux programmes, appliquer les politiques qui découlent des régimes pédagogiques, se conformer aux diverses instructions ministérielles[5] et, bientôt, s'insérer dans une restructuration scolaire. En fin de compte, les groupes consultés insistent plus que ne le fait le projet gouvernemental sur la nécessité de graduer le changement pour favoriser le renouveau pédagogique en voie d'achèvement.

Observations du Conseil: D'entrée de jeu, le présent avis fait référence à un avis antérieur où le Conseil suggère une forme de changement axé sur le vécu scolaire. Aussi le Conseil est-il sensible aux remarques des groupes consultés. Ceux-ci interrogent la proposition gouvernementale dans sa capacité concrète de servir le renouveau pédagogique en cours tout en procédant à une importante restructuration scolaire. Les exigences actuelles de l'activité pédagogique, constatées dans les écoles et analysées dans le rapport 1981-1982 du Conseil, incitent en effet à veiller à ce que les changements qui seront apportés dans l'ordre des structures ne viennent pas contrer les efforts qui sont consentis sur le plan pédagogique.

Cependant, si l'on se rappelle l'argument de nécessité invoqué par le livre blanc, les commentaires des groupes consultés n'infirment pas l'orientation proposée par la restructuration scolaire, soit la responsabilisation de l'école. Il restera à vérifier de plus près, dans la deuxième partie, jusqu'à quel point la responsabilité pédagogique de l'école peut être aidée ou, au contraire, alourdie dans l'exercice des fonctions précisées par le projet de loi.

Participation et démocratie scolaire

À la lecture du livre blanc, une question se pose sur la participation des principaux intervenants et sur leur rôle dans la valorisation et la responsabilisation de l'école. Chacun est-il bien situé par rapport à l'école, par rapport aux autres partenaires et par rapport au renouveau pédagogique qu'on veut servir et non desservir? En particulier, les enseignants ont-ils la place qui devrait d'emblée leur revenir? Cette nécessité de la participation des enseignants est rappelée par tous, avec vigueur. Quel que soit le statut conféré à l'école, quel que soit le rôle attendu des parents et du directeur de l'école, on considère les enseignants comme les premiers artisans de la vie pédagogique de l'école. Et l'on regrette que le projet gouvernemental demeure très réservé à cet égard.

5. Voir, à titre d'illustration, les documents intitulés « Instructions, année scolaire 1982-1983 » provenant du secrétariat général de la Direction générale des réseaux, secteur du préscolaire, du primaire et du secondaire, version corrigée 1982-05-02. On y dénombre plus de cent instructions sur les activités éducatives, les activités complémentaires, les activités de gestion.

Observations du Conseil: Une étude[6] menée par le Conseil en 1978 conduit à reconnaître, au premier plan de la vie éducative de l'école, le groupe de partenaires constitué des parents, des enseignants et du directeur. L'attitude des parents est constante à cet égard: *les parents veulent participer à l'éducation scolaire de leurs enfants « avec » et non « contre » les enseignants*. Cette constatation est corroborée par les consultations faites à propos de la restructuration scolaire. Et le rapport annuel 1981-1982 montrait déjà comment les enseignants sont des partenaires essentiels de l'activité pédagogique[7]. À cet égard, le Conseil est allé encore plus loin et s'est prononcé en faveur d'une gestion participative des enseignants: « Sur certaines questions pédagogiques à déterminer entre les parties, les enseignants possèdent le pouvoir de codécision, la direction de l'école devant, en cas de désaccord, justifier son opposition[8]. » La gestion participative des enseignants pourrait même « déboucher sur une autonomie réelle des enseignants dans des domaines comme l'adaptation des programmes, le choix du matériel didactique ».

Le projet gouvernemental devrait donc mettre en relief le rôle des « maîtres et de l'équipe scolaire[9] » autant qu'on l'a fait pour ce qui est du directeur d'école. Au lieu de donner aux enseignants la place qui leur revient, le projet de loi maintient la réserve du livre blanc.

Il confère aux enseignants une place équivalente à celle des élèves et des parents quand il s'agit de consultation en matière pédagogique[10]. Pour le reste, ce sont des employés qui peuvent, s'ils le désirent, participer aux orientations et aux décisions du conseil d'école[11]. Le Conseil présentera donc, dans la deuxième partie du présent avis, des amendements au projet de loi pour redonner aux enseignants leur vraie place dans l'école.

Pouvoirs et projet éducatif

Le réaménagement des pouvoirs

Dans les consultations menées par le Conseil, l'idée de participation démocratique est presque complètement supplantée par l'idée de pouvoir[12]. Le mot lui-même provoque d'abord un réflexe de peur chez tous les groupes consultés: une attitude de recul chez les parents, une attitude

6. Conseil supérieur de l'éducation, Direction de la recherche, *La participation des parents dans les comités d'école*, Québec 1980, fascicule 14, synthèse du rapport. Voir en particulier pp. 24, 85, 86. Cette étude est, d'une certaine manière, corroborée par les orientations qui se dégagent du congrès de la Fédération des comités de parents du Québec (décembre 1982) et de son assemblée générale (mars 1983). Voir le document d'accompagnement du rapport du congrès, pp. 17-24.
7. *L'activité pédagogique*, voir en particulier pp. 129-135.
8. Conseil supérieur de l'éducation, *Pour une amélioration des ententes collectives*, avis au ministre de l'Éducation, février 1982, p. 17.
9. Paul Tremblay, « Le livre blanc sur l'école: par quelle anse le prendre? » dans *Relations*, n° 484, octobre 1982, p. 256.
10. Voir le projet de loi, art. 66, 69 et 72.
11. Voir le projet de loi, composition du conseil d'école, art. 39, 4°.
12. Il faut convenir que la campagne d'information gouvernementale et la documentation qui l'appuyait incitaient à parler de la restructuration scolaire en termes de pouvoir plus qu'en termes de participation. Le projet de loi évite ce piège et retient le mot « fonction ».

de prudence chez les directeurs d'école et une attitude de défense chez presque tous les autres. Le « pouvoir » est en effet perçu comme ce que l'on veut enlever aux uns pour le donner aux autres.

Dans un deuxième temps, une fois qu'on a suffisamment fait l'analyse des pouvoirs en cause, on trouve qu'il s'agit en réalité de « marges de manoeuvre » qui se trouvent déplacées d'un lieu à un autre dans l'ensemble du système. Alors les attitudes se transforment: pour les parents qui s'apprêtent à recevoir les nouveaux pouvoirs, les uns exigent que la remise des pouvoirs s'accompagne de mesures d'appui et de dédommagement au plan financier, les autres doutent qu'il y ait suffisamment de volontaires; d'autres intervenants crient au leurre: le déplacement des pouvoirs pédagogiques, par exemple, déjà considérablement réduits, contribuerait à affaiblir encore les pouvoirs en provenance des commissions scolaires qui sont transférés dans les écoles. Les uns et les autres se retrouvent enfin pour décrier celui qui partage des pouvoirs sans pourtant perdre aucun de ses propres pouvoirs, soit le ministère de l'Éducation.

Observations du Conseil: Lorsqu'il est question de réaménagement des pouvoirs et de responsabilités confiées à des personnes, ce sont les parents qui occupent le centre de la discussion. Traditionnellement, en effet, les enseignants sont considérés comme les experts en pédagogie et le directeur d'école comme le leader de l'activité pédagogique. À cet égard, les parents ont été longtemps situés en marge de l'école. Aussi n'est-il pas étonnant qu'eux-mêmes éprouvent aujourd'hui quelque difficulté à prendre plus résolument en charge la part de responsabilité qui leur revient de droit.

Si l'on se fie aux congrès et assemblées de parents qui ont suivi l'annonce du projet gouvernemental de restructuration scolaire, on se rend compte que les parents demeurent fidèles à l'attitude observée dans l'enquête du Conseil en 1978[13]: ils veulent participer à part entière aux prises de décision dans l'école tout en n'ayant pas l'intention de supplanter les éducateurs à qui ils confient leurs enfants. Ils ne veulent pas devenir maîtres absolus dans l'école. Mais ils veulent, de plus en plus, *exercer une capacité réelle d'intervention sur le plan pédagogique*[14].

Le projet éducatif de l'école

Accolé au projet éducatif, le mot « pouvoir » risque d'entretenir une ambiguïté et une illusion que n'ont pas manqué de souligner les

13. L'étude du Conseil sur *La participation des parents dans les comités d'école* révélait que les parents de 1978 désiraient participer à la prise de décision dans une proportion de 1 sur 3 (34,3%) sur des questions d'ordre administratif et de 38,7% sur des questions d'ordre pédagogique. Par ailleurs, 78,8% des répondants veulent être des participants à part entière sur des questions d'ordre pédagogique et 69,0% sur des questions d'ordre administratif. *Op. cit.*, pp. 51-65.

    Réunis en assemblée générale en mars 1983, les délégués à la Fédération des comités de parents du Québec ont voté majoritairement en faveur de pouvoirs décentralisés vers l'école.

14. Cette constatation ressort moins d'une compilation statistique que d'une tendance manifestée par les parents lors du congrès de la Fédération des comités de parents (décembre 1982). On décèle, chez la majorité des parents une volonté de s'engager dans la pédagogie de l'école mais on s'interroge sur les modalités de l'intervention. (Voir le document d'accompagnement, réf. cit., pp. 6-9).

personnes et les groupes consultés par le Conseil. Une ambiguïté: celle de laisser croire qu'un projet éducatif peut être constitué de la somme des devoirs et obligations impartis au conseil d'école; une illusion: celle de penser que l'« idée » du projet éducatif se répandra davantage si elle est accrochée à des pouvoirs. L'idée de projet éducatif qui a généralement cours depuis le livre vert sur *L'enseignement primaire et secondaire au Québec*[15] suscite encore bien des réticences dans le milieu scolaire. Plusieurs craignent que le concept soit utilisé comme un gadget politique ou encore qu'il donne lieu à une inflation verbale vide de sens. S'il n'est pas justifiable de réserver le nom de « projet éducatif » aux seules entreprises qui suscitent un profond remaniement des valeurs du milieu, on ne croit pas non plus souhaitable d'identifier « projet éducatif » à n'importe quelle activité planifiée.

Observations du Conseil: Le projet éducatif, tel qu'on peut le percevoir dans le vécu des écoles[16], est une réalité lentement bâtie à partir des consensus établis dans une école qui devient ainsi une communauté éducative. *L'école n'est pas « communauté éducative » par statut, elle le devient.* La vie éducative de l'école devient *projet* quand, à la suite de l'initiative des enseignants, du directeur, des parents ou des trois à la fois, on s'entend ensemble pour développer des aspects de l'activité éducative qui correspondent davantage aux attentes d'un milieu ou qui répondent à des problèmes constatés. La réalisation d'un projet éducatif dans une école est le signe qu'une « tradition » vivante est à l'oeuvre, que des continuités s'établissent, lentement peut-être mais sans cesse porteuses de vie et de sens pour les enfants et les divers partenaires participant à l'activité éducative de l'école.

Un tel projet peut s'épanouir sans qu'il soit nécessaire d'en appuyer la réalisation sur un texte de loi. Mais, il a besoin de moyens et de conditions facilitantes pour naître et se développer; le Conseil l'a clairement rappelé dans son rapport annuel 1981-1982[17]. C'est à ce titre que le projet de loi, à la suite du livre blanc, peut en quelque sorte établir des balises favorables à l'épanouissement d'un projet éducatif dans l'école. Il faudra donc voir, dans l'analyse plus détaillée de la deuxième partie, jusqu'à quel point le texte de loi peut aider l'activité éducative dans le vécu quotidien de l'école en évitant l'écueil signalé dans les consultations: celui de réduire le projet éducatif à de la gestion administrative et pédagogique.

L'école: prolongement de la famille et service de la société

Les questions posées par des personnes et des groupes, lors des consultations menées par le Conseil, débordent d'une manière ou d'une autre le seul cadre d'une restructuration scolaire. Elle conduisent à poser une question plus fondamentale encore: quelle conception de l'école

15. Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, Éditeur officiel du Québec. 1977.
16. Voir les expériences relatées dans les deux livres publiés par le ministère de l'Éducation *Le projet éducatif dans quelques écoles primaires* et *Le projet éducatif dans quelques écoles secondaires*, rapports d'observations, Québec 1980.
17. *L'activité pédagogique*, pp. 129 et ss.

comme lieu d'éducation inspire les propos sur la revalorisation de l'école, le projet éducatif, la participation des parents et autres partenaires de l'école et, en fin de compte, le réaménagement des pouvoirs dans le système scolaire ?

Observations du Conseil: En proposant des finalités et des objectifs pour l'éducation scolaire des enfants et des adolescents, *L'école québécoise*[18] a bien montré qu'il existe une continuité et une discontinuité entre l'école et la famille. Une continuité: les apprentissages fondamentaux de l'élève se construisent à partir de l'expérience acquise pour une grande part dans sa famille, quel qu'en soit le modèle. Une discontinuité: les apprentissages systématiques de l'école ouvrent les apprentissages spontanés de la maison à d'autres valeurs, celles de la société. Cette discontinuité, sans pour autant minimiser l'importance des parents, nécessite la présence d'autres éducateurs, en particulier les enseignants. En ce sens, l'école contribue à insérer l'élève dans une communauté plus vaste que la famille.

Dans son projet de loi, le législateur a opté pour une école qui assure davantage le prolongement de la famille et pour une commission scolaire davantage tournée vers le service de la société. Dans les recommandations qu'il fera dans la deuxième partie du présent avis, le Conseil indiquera comment ces deux dimensions peuvent être présentes dans l'éducation scolaire, tant au niveau de l'école que de la commission scolaire, l'une et l'autre étant reliées dans la poursuite d'objectifs communs d'éducation.

La priorité des fins de l'éducation

Avant d'entreprendre l'étude des principaux articles du projet de loi, il convient d'attirer l'attention sur une vision de l'école et de l'éducation scolaire qui ressort tant d'interventions antérieures du Conseil que de témoignages recueillis au cours de ses consultations. Il s'en dégage un certain nombre de lignes directrices qui perdent souvent leur évidence première quand elles sont livrées aux contraintes des structures.

Rappelons, notamment, que l'enfant[19] est la raison d'être d'un système scolaire. En cohérence avec les attentes manifestées par la population, il faut souligner que toute réforme de structures scolaires doit viser l'amélioration de la qualité de l'éducation dans les écoles et assurer un meilleur service de l'activité pédagogique dans les classes. Il importe encore de tenir ensemble les deux dimensions ci-dessus énoncées de l'éducation scolaire: d'une part, les parents sont les premiers responsables de la formation de leurs enfants et sont partie prenante de leur éducation; d'autre part, la démocratie scolaire, qui s'est exercée sous divers modes au cours de l'histoire, doit favoriser, entre autres, la participation de ceux qui sont directement concernés par l'enseignement public. Enfin, sans nier ou réduire les énoncés sur la primauté de l'activité pédagogique et sur la responsabilité en éducation des parents et

18. Chapitre 2.

19. Déclaration des droits de l'enfant, Beyrouth 1959, principe 7.
Loi sur le ministère de l'Éducation (L.R.Q., chap. M-15, préambule, 1er alinéa).

des autres éducateurs, il est nécessaire de reconnaître l'importance du rôle de l'État[20] en éducation. C'est à lui que revient la responsabilité de proposer un plan d'ensemble, d'inviter à la coordination tous les agents de l'éducation, au-delà des différences de culture, de religion, de niveau d'enseignement. Cette responsabilité s'accompagne d'une exigence, celle d'assurer la démocratisation, l'accessibilité et l'égalité des chances, non en nivelant ou en uniformisant, mais en permettant une diversité d'expression.

Ces quelques rappels invitent le Conseil à examiner le projet de restructuration scolaire en fonction des fins de l'éducation plutôt que des intérêts des divers groupes de la société.

20. Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la Province de Québec, 1966, Tome III, chap. 1, no 55.
La confessionnalité scolaire, p. 19.

Deuxième partie
CINQ POINTS MAJEURS DE LA RESTRUCTURATION SCOLAIRE

Cinq points font l'objet des chapitres de cette deuxième partie: — L'école; — La commission scolaire; — Le ministre de l'Éducation et le pouvoir de réglementation; — La confessionnalité scolaire et le respect des droits de tous; — Les structures scolaires et les droits linguistiques. Chacun de ces points conditionne ou affecte l'ensemble du système d'éducation dans son organisation et dans son orientation et comporte des enjeux majeurs pour le présent et l'avenir du système scolaire québécois.

Chapitre 3
L'école

En tenant compte des consultations qu'il a menées, le Conseil étudie chacune des sections du chapitre du projet de loi 40 consacrées à l'école. Pour chaque section, il procède en trois temps: 1° présentation; 2° analyse; 3° prise de position.

Constitution de l'école (art. 28-38)

1° Présentation

L'école définie par le projet de loi 40 « est un établissement d'enseignement, sous l'autorité d'un conseil d'école, qui est destiné à assurer l'éducation des élèves dans le cadre de son projet éducatif et qui exerce ses activités avec la collaboration des parents, du personnel de l'école et des élèves » (art. 28). Elle est établie par la commission scolaire (art. 29) qui peut révoquer son acte d'établissement tous les cinq ans (art. 34). Elle est publique et commune et peut intégrer dans son projet éducatif les valeurs de la communauté à laquelle elle dispense des services (art. 30).

2° Analyse

La définition de l'école proposée dans le projet de loi apparaît de prime abord plus concrète que celle de la loi actuelle. L'école est un « établissement d'enseignement » et non plus « une entité institutionnelle[1] ». La

1. L.R.Q. chap. I-14, art. 32.1 « L'école est une entité institutionnelle sous l'autorité d'un directeur ou d'un responsable s'il n'y a pas de directeur, destinée à assurer, d'une manière ordonnée, l'éducation des élèves et à l'activité de laquelle participent les élèves, les enseignants, les autres membres du personnel et les parents. »

définition gagnerait néanmoins à être plus dynamique en évoquant ceux et celles qui constituent l'école. On comprend que l'établissement dont il est question est une personne morale et non un bâtiment. Soit ! Il reste que cette personne morale atteint son but, l'éducation des élèves, grâce à l'action concertée du personnel de l'école, des parents, et des élèves eux-mêmes. *L'école ne doit pas être décrite comme une réalité qui soit « extérieure » à ceux qui la constituent réellement.*

Le projet de loi précise le statut de l'école en abandonnant le caractère de « corporation publique » annoncé dans le livre blanc. Le projet de loi tient sans doute compte sur ce point des études juridiques[2] qui tendaient à montrer qu'il n'était pas nécessaire de transformer « l'école-entité institutionnelle » en une « école-corporation » pour lui permettre d'exercer des pouvoirs, tels ceux énoncés dans le livre blanc. Ces analyses juridiques ont bien fait ressortir les imbroglios et les conflits de juridiction qui auraient pu résulter de l'existence de deux corporations scolaires, l'école et la commission scolaire, exerçant des pouvoirs reliés les uns aux autres[3]. Dans les consultations menées par le Conseil, à peu près personne d'ailleurs ne retenait l'hypothèse d'une école « corporation publique ».

3° Prise de position

À la suite de ses consultations et de ses analyses, le Conseil exprime son accord avec le projet de loi lorsque celui-ci définit l'école comme un établissement d'enseignement.

Cependant, il signale au législateur trois points qui mériteraient d'être éclaircis :

— L'article 29 comporte une ambiguïté que le législateur doit lever. En effet, il est écrit : « L'école est établie par la commission scolaire qui en indique le nom, l'adresse, la composition du conseil d'école... » Le texte ne précise pas clairement si le mot « indiquer » veut seulement dire indiquer ou s'il signifie également « déterminer ».

Le Conseil est d'avis qu'en établissant l'école, la commission scolaire doit *seulement indiquer* la composition du conseil d'école et non en déterminer le nombre de membres.

— L'établissement de l'école pour une période de cinq ans (art. 34) commence avec l'année 1985-1986 (art. 382). Mais est-il bien certain que le moratoire sur les fermetures d'école annoncé par le livre blanc tienne toujours si l'on considère que le comité de mise en oeuvre « détermine au plus tard le premier septembre 1984, la liste des écoles de son territoire pour lesquelles il délivre un acte d'établissement » ? Ce serait plus clair si le législateur précisait que le moratoire commence avec la sanction officielle de la loi.

---

2. Patrice Garant, *L'école corporation publique ?*, texte inédit, novembre 1982. Jean Beauchesne, *Opinion sur le statut juridique des écoles*, texte inédit, novembre 1982.

3. Patrice Garant, *op. cit.* : « Toutes les fois qu'une chose ne peut être faite par une autorité publique autonome qu'avec l'accord ou en concertation avec une autre autorité publique autonome il y a en puissance un foyer de conflits. »

— Enfin, il importe que soient précisés par voie réglementaire les critères qui présideront à l'établissement des écoles, de sorte qu'ils soient connus de tous et guident clairement l'action de ceux et celles qui, d'une part, demanderont le maintien de leur école ou qui, d'autre part, auront charge de reconnaître les établissements.

Composition du conseil d'école (art. 39)

1° Présentation

Le conseil d'école comprend au plus 14 membres et est composé des personnes suivantes:

— Le commissaire élu (art. 139-167);

— des parents (majoritaires) élus par les parents des élèves fréquentant l'école;

— au moins un membre du personnel enseignant élu par les autres enseignants, si ceux-ci le désirent;

— au moins un membre du personnel non enseignant également élu par ses pairs, si ceux-ci le désirent;

— au moins un élève élu par les élèves du second cycle de l'enseignement secondaire de l'école, si ceux-ci le désirent;

— et le directeur d'école qui n'a pas droit de vote.

2° Analyse

— Cette composition du conseil d'école diffère sur deux points importants de celle qui était esquissée dans le livre blanc: on y décèle la *présence d'un commissaire* et *l'absence d'un représentant de la communauté*. Le commissaire[4] remplacerait-il ce représentant de la communauté? Non, puisqu'il peut ne pas être de cette communauté. L'idée du livre blanc d'avoir des représentants de la communauté choisis par la majorité des membres du conseil apparaît correspondre davantage à la conception d'une école communautaire assurant un *service à la collectivité immédiate de l'école*. Le projet de loi aurait avantage à maintenir, dans le conseil d'école, la présence d'au moins une personne lien capable de sensibiliser l'école aux divers besoins de son territoire sans avoir « d'intérêt direct » dans l'action menée par l'école.

— *La présence majoritaire des parents* au conseil d'école se situe dans la ligne tracée par le livre blanc. Une telle présence, compte tenu de l'expérience déjà acquise par bon nombre de parents qui ont investi dans la vie quotidienne des écoles en vue de l'éducation et du bien-être de leurs enfants depuis notamment le début des années 70, permettra d'assurer *le droit premier des parents à l'éducation* de leurs enfants. En outre, on peut faire le pari que les parents sont

4. Il suffit au commissaire d'avoir un domicile sur le territoire de la commission scolaire (art. 145) et il peut poser sa candidature dans n'importe quelle école de ce territoire (art. 146). On comprend mal la présence de ce commissaire dans le conseil d'école, personnage élu par n'importe quel électeur d'un territoire d'une commission scolaire (art. 540), à la fois étranger à la communauté-école et mandaté pour la représenter au conseil d'administration de la commission scolaire.

prêts à assumer la majorité au conseil d'école, compte tenu de leur volonté plus d'une fois exprimée de participer à la prise de décision, particulièrement en matière pédagogique.

— Sur la *présence des autres partenaires de l'école* dans le conseil, on peut ajouter certains éléments à ce qui a déjà été dit sur la participation des enseignants[5]. Pas plus que les parents, les enseignants ne constituent un groupe monolithique. Si l'on se fie à des enquêtes[6] existantes, on constate un désir de participation généralement répandu chez les enseignants et un souci, diversement exprimé, d'un partage de pouvoirs en matière pédagogique. Le projet de loi donne également un accès à la prise de décision à des groupes jusque-là plus ou moins ignorés, les professionnels non enseignants et les élèves. On pourrait idéalement attendre des divers partenaires d'un conseil qu'ils procèdent par consensus dans les diverses décisions qu'ils ont à prendre; c'est là un idéal de participation démocratique qu'on doit sans cesse viser. Le discernement pratique qu'exerce ici le législateur l'invite peut-être à une certaine prudence, sinon à une certaine réserve. Néanmoins, en prévoyant les modalités qui ont, à son sens, le moins de chance d'achopper, *le législateur doit donner la place qui revient aux autres partenaires de l'école, notamment aux enseignants.*

— Le *nombre des membres* du conseil d'école autorise une certaine souplesse selon la taille des écoles, les exigences reliées aux orientations pédagogiques et aux activités de l'école, etc. Le projet de loi prévoit un maximum de 14 et au minimum, un quorum de trois personnes assurant la majorité des membres ayant droit de vote (art. 52), c'est-à-dire au moins cinq membres ayant droit de vote. On pourrait prévoir que ce minimum soit porté à sept au secondaire, étant donné la présence possible des élèves et la plausibilité, plus grande qu'au primaire, d'une présence des professionnels non enseignants. Cependant, il n'y a pas ici de règle mathématique qui tienne. *L'important, comme on l'a déjà souligné, c'est que tous les partenaires de l'école puissent être en mesure de travailler ensemble à la poursuite de buts communs. Cette orientation doit primer sur le jeu des nombres.*

3° Prise de position

Pour ce qui est du nombre de membres au conseil d'école, le Conseil propose un amendement dans le but d'allier souplesse et concertation: que le législateur prévoie un minimum de cinq personnes ayant droit de vote au primaire et de sept personnes au secondaire; que le conseil d'école soit autorisé à fixer lui-même le nombre de ses membres sans dépasser le chiffre 14 fixé par le projet de loi. Le Conseil recommande en outre que le législateur prévoie un mécanisme de rotation des membres afin d'assurer une certaine stabilité au conseil de l'école.

---

5. Voir la première partie, pp. 15 et ss.
6. Voir Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, service de la recherche, *Les enseignantes et les enseignants du Québec*, une étude socio-pédagogique, volume 5 « Le vécu professionnel: tâche et milieu de travail », Québec 1981, pp. 82-96 et 228-240.

Plus important, un troisième amendement est proposé par le Conseil: qu'à la place d'un commissaire élu soit choisi, par les autres membres du conseil d'école (si le conseil le désire), *au moins* un représentant, de la communauté, résidant du quartier ou du territoire de l'école. Dans les petites écoles, un représentant pourrait suffire. Dans les plus grandes écoles quelques représentants seront sans doute nécessaires pour assurer le lien entre l'école et le milieu. Le conseil d'école pourra ainsi davantage compter sur l'apport de gens du milieu qui n'aient pas quelque « intérêt direct », soit à titre d'usager, soit à titre d'employé, dans l'action menée par l'école.

Comités de l'école (art. 63-74)

1° Présentation

Le projet de loi donne, aux partenaires déjà représentés au conseil d'école, la possibilité de se regrouper dans trois comités consultatifs, celui des parents, celui des membres du personnel enseignant et non enseignant, celui des élèves du secondaire.

« Les parents, les membres du personnel et, le cas échéant, les élèves de l'école secondaire peuvent se regrouper en un comité d'école pour exercer les fonctions du comité de parents, du comité pédagogique et du comité des élèves... » (art. 63).

Tous ces comités exercent les mêmes fonctions consultatives sur les mêmes objets. C'est ainsi que le projet de loi reprend substantiellement les objets de consultation déjà prévus par la loi et attribués jusque-là au comité d'école ou au comité de parents[7]. Toutefois, il fait deux ajouts à cette loi sur les méthodes pédagogiques et sur l'évaluation des apprentissages des élèves, tout en laissant tomber d'autres objets désormais confiés au conseil d'école.

Puis s'ajoutent quelques fonctions propres à chaque comité. Le *comité de parents* (autrefois désigné par la loi comme le « comité d'école ») est seul consulté sur « la modification ou la révocation de l'acte d'établissement de l'école » (art. 66). Le *comité pédagogique* est seul consulté sur « l'orientation générale des services complémentaires et des services particuliers à l'élève » et sur « les besoins de perfectionnement » (art. 69). Le *comité d'élèves* est seul consulté sur « l'évaluation des services, des programmes et des activités » (art. 72).

2° Analyse

— Pour ce qui concerne les parents, le projet de loi respecte les pratiques de participation qui sont observables depuis de nombreuses années dans les écoles. Le législateur permet aux parents de se regrouper dans une structure qui leur soit propre et de contribuer ainsi de multiples manières, à la qualité éducative de l'école.

— Pour ce qui regarde les enseignants et les membres du personnel non enseignant, le regroupement des éducateurs de l'école en un comité

7. L.R.Q., chap. I-14, art. 51-1, 52.3.

pédagogique favorisera cette approche professionnelle et éducative qui existe déjà dans un grand nombre de milieux. Ce faisant, le législateur donne à un tel regroupement le moyen de s'exprimer. Le groupe des professionnels enseignants et non enseignants est désormais reconnu officiellement comme un organisme consultatif en matière pédagogique dans l'école. Il s'agit là d'une mesure minimale.

— Quant aux élèves du secondaire, la possibilité qui leur est laissée de former un comité consultatif constitue un lieu privilégié d'apprentissage démocratique[8] et de responsabilisation des aînés à l'égard des plus jeunes élèves dans l'école. Les élèves se trouvent ainsi appelés à déborder les seules activités parascolaires pour s'intéresser davantage à des éléments importants de leur apprentissage et aux orientations de l'école où ils reçoivent leur formation.

— Plus généralement, il est difficile d'anticiper l'attitude des comités consultatifs à l'égard du conseil d'école qui les consulte (art. 65, 68 et 71 – 4°) et à qui ils peuvent donner leur avis. Cependant, le projet de loi représente, à cet égard, un outil que les milieux scolaires peuvent bien ou mal utiliser. L'outil peut s'inscrire dans une vision démocratique de la participation à l'école ou au contraire servir les intérêts particuliers et alimenter les conflits.

3° Prise de position

Le Conseil est d'avis que les comités consultatifs peuvent aider efficacement le conseil d'école dans l'orientation qu'il voudra donner à l'école. Ce moyen conféré par le législateur aux partenaires de l'école n'est pas infaillible. Son efficacité, dans la réalisation des buts communs de l'école, dépend pour une large part de l'attitude des divers groupes qui, en définitive, *font* l'école concrète. Aussi, le législateur doit-il encourager[9] la mise sur pied de tels comités et favoriser leur fonctionnement harmonieux.

Si important soit-il, cet encouragement demeure insuffisant. *Le législateur doit aller plus loin et étendre la juridiction de ces comités.* Premièrement, il importe que les trois comités soient consultés sur les critères et les modalités d'évaluation des services, des apprentissages et du personnel. Deuxièmement, pour ce qui regarde le comité pédagogique, il doit avoir part à la décision sur des questions pédagogiques comme l'adaptation des programmes, le choix des méthodes pédagogiques, le choix des manuels et du matériel didactique, l'évaluation des apprentissages des élèves. Rappelons ici que le Conseil avait déjà réclamé qu'il en soit ainsi dans l'avis qu'il donnait pour « améliorer les conventions collectives ».

8. C'est un objectif poursuivi par *L'école québécoise*, 2.2.14.

9. Comment comprendre que le législateur s'emploie à dire, pour chaque comité: « l'assemblée... peut décider de ne pas former un comité... ». Une telle précision est inutile et fâcheuse.

Directeur et directrice d'école (art. 82-89)

1° Présentation

Le directeur d'école est choisi par la commission scolaire sur la recommandation d'un comité de sélection composé majoritairement de membres du conseil d'école (art. 82).

Il a autorité sur tout le personnel de l'école (art. 75) et en assure la gestion (art. 86 – 5° et 121). C'est lui qui doit: assurer la mise en oeuvre des orientations et du plan d'action du projet éducatif de l'école; veiller à l'exécution des décisions du conseil d'école, assurer l'administration courante de l'école et appliquer les dispositions qui la régissent; assurer le bon fonctionnement de l'école et veiller à la qualité des services éducatifs dispensés par l'école; veiller au contrôle de la présence des élèves. C'est également lui qui est l'ordonnateur des opérations financières de l'école, c'est-à-dire qu'il est l'autorité qui a compétence pour donner l'ordre de payer (art. 132).

Le directeur d'école rend compte de son administration au conseil d'école qui peut lui déléguer des pouvoirs. Le directeur peut également se voir déléguer des pouvoirs par la commission scolaire (art. 86 – 7°, 174 et 126) et peut exercer d'autres fonctions que lui confie la commission scolaire (art. 88).

Enfin, il doit favoriser la participation et la concertation des parents, des élèves et du personnel à la vie de l'école (art. 86 – 4°) et peut faire partie des trois comités consultatifs de l'école, le cas échéant, mais sans droit de vote (art. 87).

2° Analyse

Le directeur d'école défini par le projet de loi est bien la personne clé dont les rôles étaient déjà campés dans *L'école québécoise*[10] et qui sont longuement développés dans un document[11] ministériel, paru au cours du mois où était lancé le livre blanc *L'école: une école communautaire et responsable*.

Face à ces rôles multiples, plusieurs personnes craignent un accaparement administratif, voire politique, du directeur au détriment de son indispensable responsabilité pédagogique dans l'école. Outre les responsabilités déjà mentionnées c'est lui qui convoque, avant le 30 septembre de chaque année, les assemblées des parents, des membres du personnel enseignant, des membres du personnel non enseignant et des élèves du secondaire pour qu'ils élisent leurs représentants, s'il y a lieu, et qu'ils forment des comités consultatifs (art. 40, 42, 44 et 64, 67, 70). Il peut

10. *L'école québécoise*, 3.7.

11. Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, Camille Laurin, ministre de l'Éducation, *Le directeur et la directrice d'école: des maîtres d'oeuvre*, juin 1982. Dans son exposé, le ministre attribue plusieurs rôles au directeur d'école: mandataire de l'État et mandataire du milieu, professionnel de la gestion, animateur de l'équipe-école, organisateur d'un univers éducatif.

être appelé à faire partie du comité de gestion de la commission scolaire (art. 184). Enfin, il pourrait être amené à exercer en tout ou en partie, à la suite d'une délégation du conseil d'école, les fonctions conférées par la loi à l'école. Pour favoriser la responsabilisation de tous les partenaires de l'école, le législateur devrait prévoir que cette délégation ne puisse être complète et définitive.

Deux autres questions peuvent être posées en regard d'articles du projet de loi concernant le directeur d'école: l'une a trait à son choix et à son mandat; l'autre à son lien d'emploi et aux rapports d'autorité qui existent entre le directeur et le conseil d'école, entre le directeur d'école et le directeur général de la commission scolaire.

La première question était apparue, dans une enquête récente[12] comme une difficulté importante si l'on s'en tenait aux prévisions du livre blanc sur la nomination, l'évaluation et la révocation du directeur d'école par le conseil d'école. Sur ce point, le projet de loi lève en partie seulement[13] la difficulté inhérente au livre blanc. L'école participe au choix du directeur d'école (art. 82). Quant au pouvoir de révocation du directeur, le conseil d'école n'en dispose pas: il transmet une recommandation (art. 84). Cependant, le conseil d'école dispose du pouvoir *de décider de ne pas renouveler le mandat du directeur d'école* par un vote aux deux tiers des membres, au moment de l'expiration de ce mandat d'une durée de cinq ans (art. 83). Et, dans ces deux cas, résiliation ou non-renouvellement de mandat, la commission scolaire continue d'assurer le lien d'emploi du directeur d'école ou bien le congédie (art. 85). On ne peut que constater ici un enchevêtrement de juridiction auquel il faut remédier.

Par ailleurs — autre question —, le directeur d'école a-t-il deux patrons (ce que d'aucuns voulaient à tout prix éviter), le conseil d'école qui est l'autorité ultime dans l'école (art. 28) et le directeur général de la commission scolaire qui agit au nom de la commission scolaire employeur (art. 219)? En dehors du choix (art. 82) et de la réaffectation du directeur d'école (art. 85) par la commission scolaire, il semble bien que le directeur d'école n'a *qu'un lien indirect* avec le directeur général pour tout ce qui concerne les devoirs du directeur dans l'école (art. 86) et les fonctions attribuées à l'école par le projet de loi. Toutefois le directeur d'école relève du directeur général lorsque la commission scolaire lui confie d'autres fonctions (art. 88). Sur cette question des « deux patrons », il faut convenir que le législateur ne peut régler la question uniquement par une loi, et ce, en raison même du double rôle du directeur d'école. Ce dernier est, à la fois, leader dans son école et représentant de la commission scolaire. Il reste que le législateur doit s'employer dans toute la mesure du possible, à introduire plus de clarté dans son projet de loi et à bien préciser les objets qui relèvent de la

12. André Brassard et Marcel Ouellet, *Quelques aspects de la décentralisation administrative vers les écoles*, série « Notre école » no 1, L'assemblée des commissions scolaires de la région de Montréal, 1983, pp. 60-62.

13. Voir également ce qui est dit plus loin au sujet de la nomination du directeur d'école par la commission scolaire, pp. 62-63.

juridiction du conseil d'école ou de celle du directeur général de la commission scolaire, notamment pour ce qui a trait à l'administration courante.

3° Prise de position

Sur l'ensemble des articles du projet de loi concernant le directeur d'école, le Conseil adopte les positions suivantes:

— Le directeur d'école doit être un leader pédagogique, non un gérant d'entreprise. Pour que le directeur puisse remplir adéquatement ce rôle primordial dans l'école, les structures prévues dans le projet de loi doivent être appuyées par des mécanismes du support administratif, dans au moins deux situations assez courantes: au primaire, lorsque le directeur doit administrer plusieurs écoles; au secondaire, dans les écoles à forte clientèle. Ce support pourrait être exercé par un adjoint administratif, par exemple.

Ainsi secondé, le directeur d'école devrait également prendre appui sur les comités consultatifs de l'école et sur la communauté que l'école dessert.

— Une autre tâche revient au directeur: celle de la responsabilisation des divers partenaires de l'école. Un leader n'est pas un autocrate; au contraire, il doit aiguiller les responsabilités. La responsabilisation de l'école passe par la responsabilisation de tous les partenaires. C'est pourquoi, en exprimant son accord sur les devoirs et les fonctions attribués par le projet de loi au directeur d'école, le Conseil propose l'amendement suivant: qu'il soit indiqué à l'article 86 que la délégation de pouvoirs du conseil d'école au directeur d'école ne devrait être que partielle et provisoire.

— D'autres amendements doivent être introduits dans le projet de loi relativement aux attributions de l'école et de la commission scolaire dans l'engagement et l'évaluation du directeur d'école, le renouvellement ou la résiliation de son mandat. Il doit être clair que c'est la commission scolaire qui, à titre d'employeur, peut engager ou congédier le directeur d'école. Le conseil d'école, pour sa part, doit exercer un *pouvoir de recommandation* sur tous ces points, y compris le renouvellement ou le non-renouvellement du mandat du directeur.

Fonctions et ressources de l'école (art. 90-132)

1° Présentation

Dans les domaines de compétence que le chapitre IV du projet de loi attribue aux commissions scolaires, l'école exerce ses fonctions dans le cadre défini par la commission scolaire dont elle relève (art. 90).

Le conseil d'école exerce les fonctions attribuées à l'école (art. 35).

L'école dispense les services éducatifs, répartis par la commission scolaire (art. 202), aux élèves que cette dernière a inscrits dans l'école (art. 92). L'école dispense aux adultes les services éducatifs déterminés par la commission scolaire.

Les *fonctions* de l'école sont regroupées ainsi:

- *L'application du régime pédagogique* qui comprend, entre autres, le calendrier scolaire établi par l'école (art. 95) en conformité avec les normes déterminées par la commission scolaire pour tenir compte du transport des élèves (art. 203); la répartition du temps requis pour les services d'enseignement et les autres services éducatifs en s'assurant de l'atteinte des objectifs obligatoires et de l'acquisition des contenus obligatoires contenus dans les programmes d'études officiels (art. 96).
- Les *services d'enseignement*[14] incluant le choix des manuels scolaires (art. 105) et la possibilité d'élaborer des programmes autres (art. 100) que les programmes officiels dont elle est responsable de l'application (art. 99).
- Les *services complémentaires et particuliers* tels qu'ils sont définis aux articles 4, 5, 6 et 7.
- *L'évaluation* des apprentissages de l'élève dont l'école détermine les normes et modalités, conformément en certains cas au plan d'évaluation établi par la commission scolaire (art. 207). C'est l'école qui juge de l'aptitude de l'élève à passer de l'enseignement primaire à l'enseignement secondaire (art. 113).
- Les *services à la communauté* que l'école peut organiser (art. 117), notamment des services de garde pour les élèves de l'enseignement primaire (art. 118). L'école peut contracter, au nom de la commission scolaire, avec une personne ou un organisme pour assurer la fourniture de biens ou de services à la communauté et, si nécessaire, peut ester en justice (art. 119).

Les *ressources* de l'école sont de trois types:

- *Ressources humaines*: l'école transmet à la commission scolaire un plan d'effectifs (art. 120) dont la commission scolaire tient compte dans la répartition du personnel dans les écoles (art. 222).
- *Ressources matérielles*: l'école est responsable des biens mis à sa disposition par la commission scolaire et en détermine l'utilisation (art. 123). Elle est usufruitière alors que la commission scolaire est propriétaire (art. 230).
- *Ressources financières*: dans un cadre bien précis de prévisions budgétaires à équilibrer (art. 128) qui sont sans effet tant qu'elles ne sont pas approuvées par la commission scolaire (art. 129), l'école élabore ses prévisions budgétaires annuelles et les transmet à la commission scolaire qui les approuve avec ou sans modification (art. 127 et 236). Le budget approuvé de l'école est distinct au sein du budget de la commission scolaire (art. 131).

14. Il est à noter que les méthodes pédagogiques sont déterminées par chaque membre du personnel enseignant (art. 104).

2° Analyse

— Point d'ordre général

Les fonctions et ressources de l'école sont traitées comme des pouvoirs par le législateur, à preuve les articles 86 – 7° et 216 où il est question de délégation de pouvoirs du conseil d'école soit au directeur d'école, soit à la commission scolaire en matière de gestion des ressources humaines, matérielles et financières.

Il faut d'ailleurs situer ces deux délégations de pouvoirs dans le contexte d'une certaine décentralisation du système d'éducation vers les écoles. Les pouvoirs décentralisés par le projet de loi sont loin d'équivaloir à ceux qui étaient projetés par le livre blanc pour l'école corporation. L'école du projet de loi procède d'une autre orientation du législateur qui situe davantage les fonctions exercées par l'école « dans le cadre défini par la commission scolaire dont elle relève » (art. 90).

Cependant, l'école possède un certain champ qui lui est propre, si minime soit-il, qui s'inscrit dans une perspective de responsabilisation, principalement en matière pédagogique. Cette forme de responsabilisation suscite l'accord de la plupart des groupes entendus par le Conseil au cours de ses consultations. Et de plus, cette formule a l'avantage d'être généralisable partout au Québec, ce que ne permettait pas l'hypothèse de l'école corporation qui aurait dû être préalablement expérimentée. Elle ne propose pas, en effet, de modèle unique puisque le conseil d'école, qui assume normalement les pouvoirs de l'école (fonctions et ressources), peut les déléguer partiellement ou en totalité au directeur de l'école. Pour ce qui est de la délégation, à la commission scolaire, des pouvoirs de l'école reliés aux ressources humaines, matérielles et financières, il peut arriver que cette mesure prévue par le projet de loi devienne temporairement nécessaire (art. 216).

Un autre point d'ordre général doit être soulevé au sujet des articles du projet de loi concernant les fonctions de l'école. Le législateur a beau, par le jeu de l'article 35, indiquer que les fonctions attribuées à l'école sont exercées par le conseil d'école, il demeure dans le texte de loi une confusion propre à semer la zizanie dans la vie quotidienne des écoles.

Mentionnons quelques exemples de différents ordres. Il apparaît manifeste que les articles 98, 112, deuxième aliéna et 113, deuxième alinéa, 114 et 115 qui ont pour sujet « l'école » décrivent des fonctions qui relèvent du directeur d'école et non du conseil d'école. C'est le directeur et non le conseil qui va transmettre à l'élève et à ses parents la liste des personnes qui lui enseignent... (art. 98). C'est encore le directeur qui va consulter l'élève, ses parents et le personnel en cause avant de dispenser des services particuliers à un élève en difficulté (art. 112, deuxième alinéa). C'est aussi le directeur qui, en collaboration avec le personnel en cause, va juger de l'aptitude d'un élève à passer de l'enseignement primaire à l'enseignement secondaire. C'est enfin le directeur d'école et non le conseil qui transmet à l'élève et à ses parents, un rapport d'évaluation écrit sur les apprentissages de l'élève et leur délivre une attestation de fréquentation scolaire et un relevé des résultats scolaires (art. 114 et 115). Par contre, l'article 96 décrit bien une

fonction qui revient au conseil d'école, celle de répartir le temps requis pour les services d'enseignement et les autres services éducatifs. Notons, en outre, que l'article 91, premier alinéa, aurait été mieux à sa place s'il avait immédiatement suivi l'article 28. Car, là, il s'agit bien de l'école, entité sociale, et de sa mission éducative auprès des élèves et de la communauté qu'elle dessert.

Le législateur aurait donc avantage à refaire la section V du chapitre III du projet de loi en attribuant, d'une manière plus précise, les fonctions de l'école soit au conseil d'école, soit au directeur d'école, soit encore à la personne morale décrite à l'article 28.

— Points particuliers

Article 91: la mission de l'école

Dans une section V remaniée du projet de loi, la mission de l'école devra apparaître comme reliée à la responsabilité générale de l'État qui exerce, en éducation, un pouvoir de direction et d'orientation (chapitres V et VI). L'école ne peut se confiner à une seule dimension locale. Elle doit se situer à l'intérieur d'un projet national d'éducation.

Article 92: l'éducation des adultes

L'éducation des adultes n'est mentionnée qu'incidemment dans le projet de loi à propos de la fonction de l'école qui a charge de dispenser des services éducatifs déterminés et répartis par la commission scolaire (art. 202). C'est vraiment trop peu. Même s'il se situait dans une perspective provisoire, le livre blanc (pp. 85-86) était plus explicite sur la question de l'éducation des adultes. À ce sujet, le législateur doit donner une réponse depuis trop longtemps attendue aux recommandations de la Commission Jean. S'il devait traiter de l'éducation des adultes dans un autre projet de loi, le législateur devrait à tout le moins l'annoncer. Autrement, il faudra accorder, dans le projet de loi 40, toute la place qui revient aux adultes dans une école communautaire.

Article 95: le calendrier scolaire

Cette fonction attribuée à l'école s'est révélée comme un point très litigieux, relevé dans l'enquête[15] déjà citée sur la décentralisation administrative vers les écoles.

La détermination du calendrier scolaire, déjà régie par un règlement gouvernemental (art. 308 b), doit demeurer sous la juridiction de la commission scolaire, notamment lorsque la coordination sur un territoire doit tenir compte des contraintes quasi insurmontables du transport scolaire (art. 203). Cependant, les écoles doivent avoir part, dans la mesure du possible, aux décisions sur le calendrier scolaire. Cette participation pourra conduire, en certains cas, au dégagement de quelques jours mobiles pour les fins éducatives poursuivies par les écoles, particulièrement en matière de perfectionnement du personnel. Des écoles pourront alors se regrouper (art. 36), comme elles le font déjà, et s'entraider dans la poursuite d'objectifs communs.

15. André Brassard et Marcel Ouellet, *op. cit.*, pp. 54-55 et 76.

Article 100: l'élaboration de programmes autres que les programmes officiels

Le projet de loi confie à l'école ce qui relevait auparavant de la commission scolaire: élaborer des programmes « en sus des programmes d'études édictés par le ministre[16] ». Bon nombre d'écoles ne pourront exercer cette fonction que d'une manière partielle soit en élaborant des volets de programmes, soit en développant des approches particulières. Dans tous les cas, il faudra une concertation entre des écoles (art. 36) et un soutien de la part de la commission scolaire (art. 206). L'investissement en ressources humaines et matérielles pour l'élaboration de programmes ou de parties de programmes exige une telle concertation et un tel soutien. Il appartiendra aux écoles et à la commission scolaire d'un territoire de mettre en oeuvre ce que le législateur rend possible en vue de l'amélioration de l'activité pédagogique et de son enracinement dans des pratiques locales.

Article 104: la détermination de la méthode pédagogique

À l'intérieur de la section V consacrée aux fonctions de l'école, le projet de loi attribue à chaque membre du personnel enseignant le soin de déterminer « les modalités d'application de la méthode pédagogique en tenant compte du projet éducatif de l'école et en assurant la continuité du processus d'apprentissage de l'élève ». On ne voit pas comment chacun déterminerait les modalités d'application de *la* méthode pédagogique. De quelle méthode pédagogique s'agirait-il alors? Il y a risque ici de considérer l'enseignant comme un simple technicien qui *applique une méthode*. En réalité, les objectifs d'apprentissage et d'éducation font appel à une grande diversité de méthodes et d'approches pédagogiques qu'il appartient aux enseignants de choisir. De plus, dans une section V remaniée du projet de loi, il conviendrait, après avoir clairement précisé les fonctions de l'école, celles du conseil d'école, celles du directeur d'école, *d'indiquer aussi celles des enseignants*.

Article 113: l'école établit les normes et modalités de l'évaluation des apprentissages des élèves...

Cette fonction attribuée à l'école soulève des problèmes[17] importants rattachés à la mobilité des élèves et à la concertation entre le primaire et le secondaire.

L'article 207 atténue la difficulté pour ce qui a trait à la certification de fin d'études secondaires en confiant à la commission scolaire le soin d'établir un plan d'évaluation des apprentissages pour les crédits obligatoires où il n'y a pas d'épreuve unique. Mais le problème demeure entier pour le passage du primaire au secondaire et, au secondaire, pour répondre aux exigences du régime pédagogique[18].

16. Régime pédagogique du primaire, art. 19; du secondaire, art. 3.

17. Voir André Brassard et Marcel Ouellet, *op. cit.*, pp. 51-53 et 76.

18. Sur un total minimum de 176 crédits, l'élève doit accumuler 130 crédits pour être certifié, dont 40 crédits obligatoires. Comme nul ne sait quels crédits l'élève choisira, outre les 40 crédits obligatoires, c'est donc toutes les matières qu'il faut coordonner dans un plan d'évaluation, hormis les quelques matières soumises à une épreuve unique déterminée par le Ministre.

Dans une section V remaniée du projet de loi, l'évaluation des apprentissages des élèves comme fonction de *l'école* doit être assortie des précisions suivantes: *la responsabilité de l'évaluation est exercée par le personnel de l'école, notamment les enseignants, sous le leadership du directeur d'école; la responsabilité de l'école doit se situer à l'intérieur d'un plan d'évaluation établi par la commission scolaire.*

Dans une commission scolaire, intégrant le primaire et le secondaire[19], il serait préférable d'étendre, pour l'évaluation des apprentissages, la coordination attendue de la commission scolaire à l'article 207 afin de favoriser les « efforts conjugués des éducateurs de ces deux niveaux d'enseignement » et une meilleure prise en charge des difficultés des élèves[20].

Article 116: « L'école collabore à l'évaluation que peut faire le ministre du régime pédagogique, des programmes d'études officiels et des manuels scolaires »

Cette obligation faite au ministre par le projet de loi, a des chances d'encourager l'apport dynamique des écoles au plan pédagogique et d'améliorer, en conséquence, la qualité de l'activité pédagogique dans l'ensemble du système d'éducation. La gestion pédagogique trop souvent « descendante » pourra profiter d'une rétroaction « ascendante » de la part de ceux qui sont les agents de la pratique pédagogique dans les écoles: enseignants, élèves, directeur d'école, parents.

Cette fonction attribuée par le projet de loi à l'école et à la commission scolaire (art. 214) doit être renforcée. Le texte de loi devrait dire: l'école et la commission scolaire collaborent à l'évaluation que *fait* périodiquement le ministre. L'obligation faite au ministre doit porter non seulement sur la collaboration des instances locales et régionales mais sur la nécessité même d'évaluer périodiquement les régimes pédagogiques, les programmes d'études officiels et les manuels scolaires.

Article 119: « ... ester en justice »

L'article 119 comprend une série d'actes d'ordre différent: l'école peut *contracter* pour assurer la fourniture de biens ou de services à la communauté; lorsqu'elle contracte, elle le fait au *nom de la commission scolaire*; dans le cas de l'engagement d'une personne pour dispenser des services de garde, dans l'école, pour les élèves de l'enseignement primaire, l'école doit obtenir *l'autorisation préalable* de la commission scolaire; enfin, l'école peut *ester en justice*.

On sent ici une certaine gêne du législateur à l'égard d'une école qui n'est pas une corporation publique. Il serait sans doute plus clair d'accorder à l'école la capacité de contracter, en ces cas, en son nom propre, « dans le cadre de ses prévisions budgétaires et, s'il y a lieu, conformément aux normes d'emploi de la commission scolaire ». L'école engagerait ici sa responsabilité contractuelle et délictuelle et

19. Voir le chapitre 8 du présent avis.
20. *L'activité pédagogique*, p. 154.

point ne serait besoin d'ajouter qu'elle peut ester en justice. Cela va de soi lorsqu'on contracte.

Article 120: l'école transmet un plan d'effectifs à la commission scolaire qui en tient compte (art. 222)

Cet article a l'avantage de mettre en relief des besoins de l'école qui pourraient être en cohérence avec un projet éducatif particulier. La répartition du personnel dans les écoles par la commission scolaire ne permettra sans doute pas de répondre à toutes les demandes des écoles. Elle devrait, néanmoins, permettre de reconnaître, dans la mesure du possible, le caractère propre de chaque école.

Article 130: les revenus propres à l'école ne sont pas pris en considération lors de la répartition des ressources

Cette mesure pourrait créer des disparités importantes entre les écoles: les écoles bien munies en locaux et services deviendront-elles plus riches et les autres plus pauvres? Cependant, il s'agit uniquement des ressources financières « autres que celles qui proviennent des taxes scolaires ». Les ressources provenant des taxes scolaires pourraient rétablir une forme de péréquation entre les écoles, à l'intérieur d'une politique de location des locaux des écoles, établie par la commission scolaire.

3° Prise de position

Le Conseil est favorable à l'orientation fondamentale du projet de loi qui, par une certaine décentralisation vers l'école, tend à favoriser une responsabilisation des divers partenaires de l'école. À cet égard, le Conseil est d'avis que l'école proposée est généralisable au Québec tout en n'imposant pas un modèle unique.

Toutefois, le projet de loi devra subir un certain nombre d'amendements si l'on veut atteindre plus sûrement l'objectif poursuivi: une responsabilisation des divers partenaires d'une école en lien avec ceux des autres écoles sous la coordination d'une instance régionale, la commission scolaire.

Sur les fonctions et ressources de l'école, le Conseil fait les recommandations suivantes:

— que la section V du projet de loi soit remaniée de manière à distinguer clairement les fonctions de l'école, celles du conseil d'école, celles du directeur et celles des enseignants;

— que, notamment, la section V du projet de loi permette aux enseignants d'être partie prenante aux décisions à caractère pédagogique, au sein du comité pédagogique de l'école, en matière d'adaptation des programmes, de choix des méthodes pédagogiques, de choix des manuels et du matériel didactique, d'évaluation des apprentissages des élèves. En ces matières, en cas de divergences de la part des autorités de l'école, la décision appartiendrait ultimement au conseil d'école ou au directeur d'école, selon qu'il s'agit de politiques ou d'administration courante.

— que la délégation des pouvoirs de l'école et du conseil d'école vers la commission scolaire, en matière de ressources humaines, matérielles et financières, soit temporaire;

— que les rôles de planification et de coordination de la commission scolaire soient plus clairement affirmés par rapport à certaines fonctions de l'école, notamment la détermination du calendrier scolaire, l'élaboration de programmes autres que les programmes d'études officiels, l'évaluation des apprentissages de l'élève.

— que le législateur indique clairement s'il entend donner une réponse aux recommandations de la Commission Jean et s'il entend présenter un projet de loi propre à l'éducation des adultes; autrement, qu'il accorde dans le projet de loi 40 toute la place qui revient aux adultes dans une école communautaire;

— que l'article 119 soit amendé de telle sorte que l'école puisse contracter en son nom propre, dans le cadre de ses prévisions budgétaires et, s'il y a lieu, conformément aux normes d'emploi de la commission scolaire.

Le Conseil croit que de tels amendements devraient contribuer à faire de la décentralisation un outil de responsabilisation des divers partenaires en vue de l'amélioration de la qualité pédagogique des écoles.

Chapitre 4
La commission scolaire

Tenant compte des consultations qu'il a menées, le Conseil étudie dans ce chapitre, les rôles et fonctions de la commission scolaire et porte son attention sur certains points importants[1] du projet de loi, notamment la composition du conseil d'administration de la commission scolaire et l'élection des commissaires. Il considère aussi d'autres points du projet de loi qui appellent des commentaires.

Rôles et fonctions des commissions scolaires

Une charnière indispensable entre les écoles et le ministère de l'Éducation

Les analyses du Conseil sur la décentralisation des pouvoirs pédagogiques vers l'école et les conseils d'école tendent à accréditer le rôle de la commission scolaire comme intermédiaire entre les écoles et le ministère de l'Éducation. On peut se demander pourquoi certaines de ces instances intermédiaires ont attendu l'intervention gouvernementale pour procéder à une responsabilisation de l'école. Quoi qu'il en soit, des commissions scolaires[2] ont déjà procédé depuis longtemps à une décentralisation graduelle de certains pouvoirs vers les écoles, comme le budget et les priorités de l'école, l'utilisation des locaux scolaires, etc. Leur témoignage confirme la nécessité d'agir avec souplesse en même temps qu'il affirme la nécessité d'une instance intermédiaire activement présente, assumant un rôle de soutien et, parfois, d'arbitre en cas de litige. Permettre davantage aux écoles de véritablement prendre en main leur action, notamment sur le plan pédagogique, devrait conduire à une telle responsabilisation de tous les partenaires de l'école[3]. Une telle ouverture à la responsabilisation de l'école manifestée d'ailleurs par la plupart des groupes entendus par le Conseil aura besoin de se traduire dans une mise en oeuvre concertée du projet de loi par les commissions scolaires et les écoles.

Le rôle d'intermédiaire de la commission scolaire est primordial dans ce mouvement de responsabilisation des écoles. En effet, la prise en charge d'une instance locale par elle-même est parsemée d'embûches — on l'a

1. Les dimensions confessionnelles et linguistiques des commissions scolaires sont traitées respectivement dans les chapitres 6 et 7.
2. Voir André Brassard et Luc Brunet *Centralisation-décentralisation, Étude de modèles organisationnels*, série « Notre École » no 2, L'association des commissions scolaires de la région de Montréal, 1983.
3. Rappelons que les expériences de décentralisation connues avant le projet de loi étaient des décentralisations vers le directeur d'école plus que vers l'école.

montré dans des analyses de la gestion d'établissements publics[4], — lorsque le conseil local est seul face à l'autorité centrale. L'originalité et l'atout du secteur de l'enseignement obligatoire, c'est précisément la place charnière qu'occupe la commission scolaire pour rendre plus proche et plus adapté, à une région et à des populations, ce qui risque autrement d'être uniforme et dépourvu de réalisme. Cette originalité et cet atout doivent être maintenus en assurant à la commission scolaire les moyens pour jouer un tel rôle.

Un centre régional de services communs

Un deuxième rôle est attribué aux commissions scolaires par des personnes et des groupes consultés: constituant une « économie d'échelle », le centre administratif d'une commission scolaire forme pour ainsi dire une centrale de ressources mises à la disposition des écoles.

Ce centre sert de « lieu de services communs » pour l'ensemble des écoles du territoire. Ainsi, on est d'avis qu'une équivalence de services apparaît difficilement réalisable aux mêmes coûts sans maintenir l'économie d'échelle que représentent des services regroupés à la commission scolaire. C'est pourquoi on pense, chez ces personnes et ces groupes, que tous les services dont bénéficient actuellement les écoles peuvent difficilement se retrouver à l'intérieur d'une seule école.

Ces services communs aux écoles peuvent aussi faire l'objet d'échanges entre commissions scolaires et, grâce à ces échanges, les mêmes services pourront être partagés sur de vastes territoires. Jusqu'à maintenant, les commissions scolaires procédaient à des ententes avec les municipalités et mettaient à la disposition des citoyens des services qu'elles assurent par ailleurs aux élèves ainsi que les locaux dont elles sont propriétaires[5]. Sur ce point, le projet de loi modifie l'usage courant et confie à l'école usufruitière le soin d'utiliser ses locaux et de faire des ententes[6]. Cette utilisation des locaux par les écoles, à titre onéreux ou à titre gratuit, *ne pourra se faire sans une certaine coordination assurée par les commissions scolaires en concertation avec les municipalités, même dans la perspective d'une certaine décentralisation vers les écoles.*

4. Voir Germain Julien, *Livre blanc sur la restructuration scolaire et l'expérience québécoise de participation à la gestion des établissements publi*[illegible]entre d'études politiques et administratives du Québec, août 1982, 21 p.

   D'une manière générale les pouvoirs du conseil d'un établissement public se résument à une affaire de gestion courante qui peut relever exclusivement de la gestion de cet établissement. En effet, l'établissement public dépend entièrement d'une autorité supérieure pour son financement, est assujetti à des normes nationales, est sujet à des autorisations ou des approbations constantes de l'autorité centrale. En fin de compte, les administrations locales sont essentiellement des agents d'exécution des politiques élaborées au niveau central.

5. Les représentants des municipalités locales et régionales de comté ne se sont pas gênés pour dire, au cours des consultations du Conseil, qu'ils appréciaient ces ententes et que, à leur avis, les responsables scolaires s'acquittaient fort bien de leurs tâches.

6. L'autorisation préalable de la commission scolaire n'est requise que si les ententes sont faites pour plus d'un an (art. 124).

Un rôle de coordination des ressources humaines et des services éducatifs

Si on regarde maintenant le type de services assurés par les commissions scolaires en matière pédagogique, on se rend compte qu'elles ont jusqu'à maintenant exercé, entre autres, un rôle de coordination. Dans la mise en oeuvre du renouveau pédagogique en cours, l'implantation des nouveaux programmes reliés aux régimes pédagogiques de 1981 va se poursuivre au moins jusqu'en 1986. C'est pourquoi, on voit difficilement comment on pourrait décentraliser vers les écoles le personnel professionnel spécialisé qui se consacre actuellement à l'implantation des programmes et des guides pédagogiques. À moins de nier d'un coup la tendance observée depuis la création du ministère de l'Éducation et de convertir en généralistes tous les conseillers pédagogiques en français, en anglais, en éducation physique, etc., il n'apparaît pas réaliste de répartir ce personnel dans les écoles. On conçoit plutôt qu'un service pédagogique doit être offert à l'ensemble des écoles et assuré à partir du centre administratif de la commission scolaire[7].

Pour ce qui est des services éducatifs dispensés par les écoles, ils demeurent soumis, dans le projet de loi, à la répartition de la commission scolaire (art. 202). C'est la commission scolaire qui détermine les services éducatifs dispensés aux adultes (art. 92). C'est encore elle qui « peut établir, sur recommandation du comité consultatif des services aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, des critères sur l'organisation des services à ces élèves qui favorise leur intégration dans les classes ordinaires » (art. 204). D'une manière générale, le soutien à l'organisation pédagogique des écoles (art. 206) ne pourra se réaliser efficacement si on le situe uniquement et simplement dans une sorte de marché de l'offre et de la demande. La pédagogie des écoles ne sera vraiment supportée et aidée que si la commission scolaire prévoit un plan de services coordonnés.

Des instances à la fois pédagogiques et administratives

Dans les obstacles à surmonter pour la mise en oeuvre d'une réforme pédagogique, le livre blanc reprochait aux commissions scolaires d'avoir des préoccupations « souvent plus administratives que pédagogiques[8] ». C'était reconnaître en même temps que la commission scolaire a une mission à la fois pédagogique et administrative et qu'elle ne peut exclusivement être ramenée ni à l'une ni à l'autre.

En rapprochant les décisions pédagogiques de la vie quotidienne de l'école et en laissant à la commission scolaire le soin de la coordination en matière pédagogique, le projet de loi contribue à mettre en lumière que les pouvoirs de l'école et ceux de la commission scolaire sont reliés

7. Toutefois, il importe de souligner que la présence de ressources humaines à la commission scolaire ne doit pas s'identifier à la bureaucratisation des services. Le travail des conseillers doit s'effectuer principalement auprès des enseignants et converger vers l'école et la classe. Voir *L'activité pédagogique*, p. 133.

Notons également qu'il faut distinguer les grosses polyvalentes requérant davantage de « spécialistes » et les petites écoles qui se partagent, à plusieurs, le personnel spécialisé.

8. Livre blanc, p. 26.

les uns aux autres. Désormais, la commission scolaire apparaît davantage comme une structure intermédiaire de services en ce sens que la gestion des ressources communes devrait être véritablement au service de la pédagogie et non l'inverse. *Les pouvoirs de la commission scolaire et les pouvoirs de l'école sont donc des pouvoirs reliés entre eux par un même but: l'activité pédagogique*. En définitive, les nouvelles commissions scolaires demeurent d'importantes instances administratives régionales dont le rôle et la mission seront plus résolument axés sur l'objectif premier poursuivi par les écoles: la qualité de la vie éducative. En rapprochant de l'école les pouvoirs reliés à la pédagogie, on ne doit pas nier en même temps la coordination nécessaire de la mission scolaire en matière pédagogique sans laquelle la poursuite du but pourrait difficilement être assurée.

Il serait vain qu'une réforme scolaire de l'importance de celle qui s'amorce ne parvienne pas à donner plus de sens à l'ensemble du système. C'est pourquoi la primauté des objectifs de l'éducation sur les moyens de divers ordres doit être réaffirmée avec force.

Une représentation renouvelée

En mettant de l'avant la représentation des parents qui ont des enfants dans l'école, le livre blanc attirait l'attention sur le renouvellement de la représentativité dans les commissions scolaires. Il comptait en même temps sur l'engagement et la participation des premiers intéressés à la réalisation des objectifs de l'éducation.

La présence des parents au conseil d'administration de la commission scolaire depuis 1979, les groupes consultés l'ont confirmé, a permis un regard neuf sur les questions relatives à l'administration scolaire en centrant davantage les commissaires sur ce qui favorise l'activité pédagogique des écoles. De ce seul fait, on peut penser à une représentation élargie des parents sans pour autant aller jusqu'à un conseil composé uniquement de parents tel que proposé par le livre blanc.

S'il est vrai que l'éducation scolaire est à la fois prolongement de la famille et service de la société, s'il est vrai que la commission scolaire est une instance à la fois pédagogique et administrative, il devient important que la représentation au conseil d'administration de la commission scolaire tienne compte de ces caractéristiques originales. La responsabilisation de l'école, principalement en matière pédagogique, appelle la formation d'un conseil de commission scolaire qui administre résolument en vue de la qualité et de l'amélioration de l'activité pédagogique dans les écoles et dans les classes.

S'il est vrai que la réforme pédagogique ne peut s'accomplir sans une responsabilisation de l'école, il est aussi manifeste qu'une telle responsabilisation ne peut véritablement advenir sans un soutien prioritairement assuré aux écoles par la commission scolaire. Si une telle vérité a pu être oubliée, il faut vite la remettre à l'honneur pour recentrer la restructuration scolaire sur la raison d'être de tout système d'éducation: la formation des citoyens, jeunes et adultes.

Il n'est pas inutile de souligner que la commission scolaire sera, sur un territoire commun à plusieurs écoles, la seule corporation publique

destinée à répondre aux attentes des citoyens en matière d'enseignement obligatoire public. Cette situation unique exige, en démocratie, des modalités permettant à tous les citoyens d'exprimer leur volonté sur l'éducation que la société entend donner aux enfants. À cet égard, un suffrage universel devient nécessaire, notamment lorsque cette corporation publique est dotée d'un certain pouvoir de taxation. Tous les citoyens du territoire concerné devraient donc pouvoir exercer leur droit de vote au niveau de la commission scolaire.

Une fois admis ce principe, il importe toutefois de se rappeler la nature propre de l'éducation scolaire et de situer le suffrage universel dans une perspective renouvelée de responsabilisation de l'école.

La composition du conseil d'administration et l'élection des commissaires selon le projet de loi (art. 138-179)

1° Présentation

La commission scolaire, personne morale de droit public (art. 136), est administrée par un conseil d'administration composé du commissaire de chaque école (art. 138).

Ce commissaire est élu de la manière suivante:

— Tout électeur peut être élu commissaire d'une école située sur le territoire d'une commission scolaire où se trouve son domicile (art. 145, 1er alinéa), à l'exception de ceux qui sont considérés inéligibles par la loi électorale. À cet égard, le projet de loi écarte tout membre du personnel d'une commission scolaire (art. 145, 2e alinéa).

— Le candidat pose sa candidature dans l'école qu'il choisit (art. 146).

— L'électeur, au moment du recensement, désigne l'école pour laquelle il veut voter et qui doit être située sur le territoire de la commission scolaire où se trouve son domicile (art. 540).

2° Analyse

Cette façon de constituer le conseil d'administration de la commission scolaire entraîne une série d'inconvénients:

— Le commissaire n'étant pas nécessairement membre de la communauté-école ni de son quartier, il risque d'être parachuté comme un étranger dans le conseil d'école (art. 39 – 1°). Ce n'est pas l'appui de quelque cinq parents dans cette école qui peut garantir un quelconque enracinement; on sait jusqu'à quel point il est aisé de se gagner des adhésions en pareil cas (art. 147).

D'ailleurs, le projet de loi prévoit même que l'élection ne peut être déclarée nulle si l'une ou l'autre des personnes « qui appuie une déclaration de candidature n'est pas un parent ayant un enfant fréquentant l'école pour laquelle la déclaration est produite » (art. 161).

Un tel mode d'élection constitue un procédé totalement inacceptable. Il pourrait même donner lieux, en certains cas, à une forme de

collusion entre un candidat et des électeurs pour noyauter les élections dans telle ou telle école. *Comment concilier de telles dispositions avec un objectif tel celui d'une « école communautaire » ?*

— L'établissement de la liste des électeurs et l'élection par école risquent d'amener des disproportions notables. On peut se retrouver avec un nombre important d'électeurs dans une école et un nombre restreint dans une autre. Ou encore — ce qu'on voulait à tout prix éviter — une désaffection marquée des électeurs au moment du vote peut être causée par une mécanique électorale qui apparaît compliquée.

— Au conseil d'administration de la commission scolaire, on risque d'assister à une querelle de clochers entre des commissaires poussés chacun à bien représenter son école. De plus, chaque commissaire au conseil d'administration ne représente pas un vote équivalent même si chacun est numériquement de même importance; il y aura le commissaire de telle grosse école secondaire, celui de telle petite école primaire, etc.

— L'inéligibilité des membres du personnel de toute commission scolaire risque de priver la société et l'éducation de l'apport de citoyens compétents. On ne voit pas pourquoi un membre du personnel d'une commission scolaire ne pourrait pas être élu dans une autre commission scolaire où il n'est pas employé. Ce personnel peut déjà faire partie des conseils d'école dans le projet de loi. Ailleurs, dans le monde de l'éducation, les pratiques actuelles n'écartent pas ce personnel des conseils d'administration. Considérer ce personnel inéligible comme commissaire d'école dans une autre commission scolaire serait discriminatoire.

D'une manière plus générale, on peut difficilement entrevoir comment avec une telle représentation au conseil d'administration et avec un tel mode d'élection il est possible, d'une part, de réaliser l'école communautaire enracinée dans son quartier et, d'autre part, d'amener écoles et commission scolaire à oeuvrer ensemble dans un même but: la qualité de la vie éducative. Il faut plutôt s'attendre à d'inextricables conflits polarisant sans cesse les énergies sur les intérêts particuliers et les moyens plutôt que sur les fins de l'éducation.

Une solution possible

1° Présentation

Les principes qui inspirent le Conseil supérieur dans son avis, les consultations qu'il a tenues et les analyses qu'il a faites conduisent à la proposition suivante:

un conseil d'administration composé de représentants[9] élus par les conseils d'école et de citoyens élus au suffrage universel, les premiers devant être majoritaires.

9. Comme les parents sont majoritaires dans les conseils d'école, ces représentants seront des parents. Mais il peut arriver que les électeurs des conseils d'école élisent un représentant de la communauté déjà choisi pour siéger dans un conseil d'école.

La composition du conseil pourrait s'établir à une quinzaine de membres, ayant droit de vote, c'est-à-dire huit représentants des conseils d'école et sept autres citoyens élus au suffrage universel.

Les conseils d'école, réunis en collège électoral, éliraient[10] des commissaires par bassin d'écoles, sur le territoire de la commission scolaire. Le législateur devrait prévoir un mécanisme qui assure une présence de représentants en provenance des conseils d'école secondaire.

L'autre partie du conseil d'administration de la commission scolaire serait formée de citoyens élus par grands quartiers[11] équivalents à ceux de quatre ou cinq écoles, sur le territoire de la commission scolaire. Il faudrait faire en sorte que ces quartiers correspondent aux bassins d'écoles qui serviront à l'élection des représentants des conseils d'école.

Quant à la durée du mandat des commissaires, le législateur devrait prévoir un terme de deux ou trois ans qui s'harmonise avec la durée du mandat[12] des membres des conseils d'école.

2° Commentaires

Dans l'un et l'autre cas, représentants des conseils d'école ou citoyens élus, les membres du conseil d'administration de la commission scolaire s'appuieraient sur un enracinement territorial suffisamment large qui les empêcherait de réduire leur action à des intérêts trop particuliers à chaque école. En outre, il y aurait plus de chance que les deux dimensions essentielles à la commission scolaire soient présentes: la préoccupation plus pédagogique apportée par les représentants issus des conseils d'école et la préoccupation plus administrative des autres commissaires élus par les citoyens dans les circonscriptions électorales de quartiers.

Cette représentation bipartite au conseil d'administration de la commission scolaire trouve de larges appuis. Par ailleurs, les opinions varient lorsqu'on tente d'établir la proportion représentative des deux parties. Les consultations du Conseil ont permis de recueillir plusieurs variantes d'un suffrage universel partagé entre des parents des écoles et d'autres citoyens. C'est en se fondant à la fois sur ses consultations et sur ses analyses que le Conseil en vient à la conclusion que la représentation bipartite serait davantage en mesure d'assurer les fins éducatives poursuivies en commun par les écoles et la commission scolaire. La nouvelle composition du conseil d'administration de la commission scolaire modifierait avantageusement la situation actuelle tout en évitant les pièges inhérents à l'hypothèse du projet de loi.

---

10. Le directeur général des élections devrait, comme pour toute élection, déterminer les modalités de l'élection de ces commissaires. Les membres des conseils d'école ayant droit de vote devraient être électeurs conformément à la loi électorale. C'est dire que les élèves mineurs ne pourraient voter lors de cette élection.

11. Une difficulté devra être surmontée dans la détermination des bassins d'école, tenant compte de la présence d'écoles secondaires, pour la désignation des commissaires par le collège électoral, et dans le découpage des grands quartiers pour l'élection des autres commissaires au suffrage universel.

12. La durée identique du mandat des membres des conseils d'école et de celui des membres du conseil d'administration de la commission scolaire serait d'autant plus importante si l'on voulait assurer une forme de rotation dans la composition des conseils d'école.

Tous les commissaires, représentants élus par les conseils d'école et autres citoyens élus dans les quartiers n'ont aucune autre légitimité que celle d'assurer la meilleure éducation dans les écoles. Il y a plus de chance qu'apparaisse ainsi le double caractère de l'éducation scolaire, prolongement de la famille et service de la société, et que la commission scolaire soit davantage une administration scolaire au service de la pédagogie dans l'école plutôt qu'un lieu de promotion politique.

Le nombre de commissaires, une quinzaine, peut aider à l'atteinte de cette mission des commissions scolaires. Il ne s'agit plus d'une superstructure intermédiaire mais d'un organisme à peine plus lourd que le conseil d'une école: un groupe de travail et de prise de décision qui repose sur l'engagement de personnes aptes à faire progresser l'éducation scolaire publique; un conseil d'administration dont la responsabilité première est de tenir compte des besoins des écoles puisque c'est là que se déroule l'activité pédagogique.

D'autres points du projet de loi

D'autres points du projet de loi, d'importance inégale, méritent qu'on s'y arrête brièvement à cause de leur caractère significatif en lien avec la vision que le Conseil propose d'une commission scolaire renouvelée.

Comités de la commission scolaire

1° Présentation

Le projet de loi prévoit un comité exécutif du conseil d'administration (art. 180), quatre comités consultatifs que la commission scolaire doit créer — gestion, services aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, transport des élèves, comité régional (art. 184-189) — et un cinquième comité facultatif avec les établissements privés du territoire (art. 190).

2° Commentaires

Il faut d'abord s'étonner qu'il n'y ait pas de place pour la pédagogie dans tous ces comités. De plus, si l'on prend la peine de créer un comité pour les élèves en difficulté d'adaptation et d'apprentissage, il apparaît tout aussi important de prévoir un comité pour les économiquement faibles, là où c'est nécessaire. Tout aussi étonnante la présence d'une seule majorité des directeurs d'école dans le comité de gestion (art. 184).

Le Conseil est d'avis que le projet de loi a besoin de certains correctifs et de quelques ajouts. Dans une commission scolaire composée de représentants des conseils d'école et d'autres citoyens élus au suffrage universel, on peut penser qu'on se donnera aussi d'autres moyens que les comités pour assurer la coordination administrative et pédagogique, les services à toutes les clientèle et la concertation tant avec les établissements privés qu'avec les autorités civiles, locales et régionales des villes et des M.R.C.

Fonctions et ressources de la commission scolaire

Plusieurs fonctions et ressources de la commission scolaire ont été abordées en même temps que l'école. Il convient ici d'en retenir quelques autres.

— la nomination d'un directeur d'école (art. 221, 82 et 224)

Une fois que le comité de sélection composé majoritairement de membres du conseil d'école a choisi son candidat (art. 82), le projet de loi dit que la commission scolaire nomme ce candidat recommandé (art. 222) alors qu'un article (art. 224) prévoit qu'une commission scolaire n'est pas tenue d'engager une personne qui ne lui convient pas.

Il faudrait que la loi soit plus claire. *Une recommandation n'oblige jamais*. Que cela soit clairement dit.

— Le choix de l'école par les parents (art. 18 et 209)

Les parents ont le droit de choisir l'école qui répond le mieux à leur préférence et la commission scolaire doit en tenir compte dans l'inscription des élèves.

Le projet de loi entretient trop l'illusion que le choix de l'école peut se faire au gré des parents. Le choix d'une école autre que l'école de quartier pourra entraîner des frais de transport pour les parents qui se prévaudraient de l'article 18. Les possibilités de la commission scolaire relativement au transport sont, on le sait, assez limitées.

Par ailleurs, il faudra éviter que le choix de l'école devienne un prétexte justifiant telle ou telle école de se fermer au pluralisme et au respect des différences. Comme le choix de l'école est ici lié au projet éducatif qui correspond aux valeurs des parents, des parents pourraient être contraints de se chercher une autre école à cause de l'intolérance de l'école de quartier. Cette éventualité pourrait conduire à des situations pires que celles occasionnées par les transferts d'élèves. Ces transferts sont habituellement dus aux exigences de la formation des groupes d'élèves. Le cas du choix de l'école rattaché à des valeurs pourrait obliger la commission scolaire à de difficiles arbitrages.

— Le déplacement du personnel (art. 229)

Le projet de loi accorde à la commission scolaire le pouvoir, à la demande d'une école, de changer d'école ou de fonction éducative ou de fonction pédagogique un membre de son personnel. Une seule condition: « pourvu que son traitement ne soit pas réduit » (art. 229).

Une telle latitude laissée à la commission scolaire contrevient aux règles les plus élémentaires de la justice en matière de relations de travail. Elle prête trop à l'arbitraire. Il importe, à cet égard, que soient respectés les mécanismes prévus tant dans les conventions collectives que dans les politiques administratives.

— Des critères pour l'intégration des élèves en difficulté (art. 204)

« La commission scolaire *peut* établir, sur recommandation du comité consultatif des services aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, des critères sur l'organisation des services à ces élèves qui favorise leur intégration dans les classes ordinaires. »

L'intégration des élèves en difficulté dans les classes ordinaires a des répercussions pédagogiques et sociales telles qu'elle *doit* reposer sur des critères solidement établis. En outre, il faut que soient assurés des mécanismes de soutien et de mise en oeuvre graduée de l'intégration.

Taxation

Non seulement l'électeur peut voter pour l'école qu'il choisit, mais il peut également choisir la commission scolaire linguistique où il veut payer ses taxes (art. 540, 507, 257).

Dans le cas d'une personne morale, dont le statut linguistique n'est pas défini, l'inscription se fait au *pro rata* du nombre d'élèves inscrits dans les écoles situées sur le territoire commun de la commission scolaire francophone et de la commission scolaire anglophone.

En commentaire, on peut dire que la liberté laissée à l'électeur de choisir la commission scolaire linguistique et la détermination par le greffier du rôle d'évaluation qui indique les propriétaires d'immeubles francophones ou anglophones peuvent conduire à des anomalies imprévisibles et parfois inéquitables pour ce qui concerne la part de taxation revenant aux commissions scolaires. Il pourrait très bien arriver que des électeurs accordent plus d'importance à leur portefeuille qu'à leur langue dans le cas de disparités notables dans la taxation des commissions scolaires linguistiques.

Le législateur doit absolument prévoir comment il peut résoudre ces problèmes reliés au chevauchement des territoires des commissions scolaires linguistiques avant de fixer dans la loi une procédure de perception et de redistribution équitable de la taxe scolaire.

Chapitre 5
Le ministre de l'Éducation et le pouvoir de réglementation (art. 292-311)

Dans le livre blanc, tout comme dans le projet de loi, les responsabilités et les pouvoirs du ministre de l'Éducation ne font pas l'objet de longs développements. Cependant, les personnes et les groupes que le Conseil a entendus en avaient long à dire sur ce sujet. Il faut d'abord rappeler leur témoignage avant d'analyser quelques articles du projet de loi.

Rôle et présence de l'État en éducation

La responsabilité de l'État en éducation se rattache à un certain nombre de principes fondamentaux prioritairement axés sur les fins de l'éducation[1]. Une question se pose alors chez la plupart des partenaires du système d'éducation reçus en audience par le Conseil: pour assurer les orientations générales du système d'éducation (démocratisation, accessibilité, égalité des chances), est-il nécessaire que l'État soit lui-même présent partout comme instance centrale ou régionale, qu'il opère tous ces contrôles sous forme d'innombrables instructions, qu'en fin de compte il laisse si peu de marge de manoeuvre à toutes les autres instances du système?

Les réponses apportées par les divers intervenants conduisent le Conseil à retenir les remarques suivantes:

1° Tous les groupes consultés par le Conseil considèrent que le ministère de l'Éducation est assez précis lorsqu'il s'agit des autres partenaires du système, plutôt vague lorsqu'il s'agit de se réformer lui-même.

2° Un grand nombre d'intervenants, où qu'ils se situent dans le système, craignent et refusent ce qui est vu comme la mainmise du ministère de l'Éducation sur l'ensemble du système.

3° Plusieurs déplorent le manque de confiance du ministère de l'Éducation à l'égard des autres instances du système.

4° Certains rappellent pourtant la maturité et la compétence de ceux qui travaillent comme permanents dans le système en dehors de l'instance centrale et des instances régionales du ministère de l'Éducation.

5° D'autres enfin craignent à la fois l'omniprésence du ministère de l'Éducation et l'interventionisme des commissions scolaires, mais entre les deux interventions, ils préfèrent encore celle des commissions scolaires[2].

---

1. Voir la première partie du présent avis, p. 12.

2. Par ailleurs, on signale aussi le rôle « d'entonnoir » joué par certaines commissions scolaires qui réduiraient encore davantage les marges de manoeuvre laissées par le ministère de l'Éducation. Ce serait le cas, par exemple, lorsque des commissions scolaires ne s'autorisent pas, et par conséquent n'autorisent pas leurs commettants, à interpréter le régime pédagogique dans le sens des ouvertures qu'il contient.

Envisageant l'avenir, le livre blanc s'ouvrait, notamment en matière pédagogique, à des mécanismes de consultation[3] et de participation des écoles et des commissions scolaires. Il reste que le discours ministériel assimilait encore récemment les « grands encadrements » à des barrières quasi infranchissables. Comme si les autres instances du système ne pouvaient pas contribuer par leur expertise à un assouplissement du système. Comme si, partout ailleurs dans le système, on ne pouvait pas aussi contribuer à l'orientation et à l'efficacité du système d'éducation.

Tout nouvel aménagement du système d'éducation devrait s'appuyer sur la concertation de tous les partenaires de l'éducation.

Les directions régionales

Pour ce qui est des directions régionales du Ministère, on n'est pas opposé à ce qu'elles assurent un rôle de support auprès des commissions scolaires[4]. Mais on ne voudrait pas que les directions régionales remplacent les commissions scolaires dans leur rôle de coordination des écoles. Il importe que les commissions scolaires continuent à assurer la péréquation et l'égalité des chances sur un territoire donné sans qu'interviennent les directions régionales.

En fin de compte, on est d'accord pour dire que les commissions scolaires, et non les directions régionales, « doivent constituer les premières tables régionales où on définit des orientations, détermine les modalités d'application des politiques et règlements, assure les concertations, partage les ressources, exprime et arbitre les différends[5] ».

Ce que le ministère de l'Éducation devrait changer

Parmi les personnes et les groupes consultés par le Conseil, beaucoup pensent que le projet gouvernemental déplace des pouvoirs des commissions scolaires vers les écoles sans toucher aux pouvoirs exercés par le ministère de l'Éducation. Ils mettent en doute l'intention du Ministère qui, après avoir battu sa coulpe[6], promet d'améliorer ses attitudes.

Ce qui doit changer, si l'on se rapporte aux objectifs de l'éducation tels qu'on les a mis en lumière, c'est la façon d'utiliser les moyens pour assurer l'atteinte des objectifs. Relativement à la pédagogie, le Conseil a déjà rappelé, dans le tome II de son rapport annuel 1981-1982, *L'activité pédagogique*[7], que le ministère de l'Éducation devrait s'employer à introduire plus de souplesse dans le régime pédagogique en faisant mieux apparaître les marges de manoeuvre.

En matière de ressources humaines, matérielles et financières, il y a des dialogues qui pourraient s'instaurer entre le Ministère et les autres instances du système. Le Ministère doit certes exercer un rôle de

3. Livre blanc, p. 71. Le projet de loi tient compte de cette ouverture du livre blanc en associant la rétroaction des écoles et des commissions scolaires à sa propre évaluation en matière pédagogique (art. 116 et 214).
4. Congrès de la Fédération des comités de parents, décembre 1982, p. 38.
5. Livre blanc, p. 70.
6. Livre blanc, p. 29-30
7. Pp. 138-140.

leadership à l'échelle de tout le système. Mais ce rôle y gagnerait à s'exercer à l'intérieur d'un dialogue franc et ouvert. On a parfois l'impression que le Ministère s'arroge toute la « sagesse » et toute « l'expertise ». Les consultations tenues par le Conseil révèlent qu'il existe, partout dans le réseau de l'éducation, beaucoup de sagesse et beaucoup d'expertise.

Quelques articles du projet de loi

À la suite des réflexions issues des consultations du Conseil, il convient d'examiner quelques articles qui mettent en relief le rôle de l'État et du ministre de l'Éducation.

Pouvoirs reliés à la pédagogie

1° Présentation

— *Le ministre* (art. 292-299)

- établit les programmes d'études, dans les matières obligatoires et les matières à option, qui comprennent des objectifs et des contenus notionnels obligatoires et des objectifs et des contenus notionnels indicatifs (art. 292);
- établit la liste des manuels scolaires qu'il autorise (art. 293);
- établit la liste des matières à option non mentionnées au régime pédagogique et la liste des matières pour lesquelles il impose des épreuves uniques (art. 294);
- peut établir les critères ou les conditions pour l'attribution d'une équivalence d'études (art. 297);
- peut réviser et pondérer les résultats d'examens (art. 298);
- décerne les diplômes de fins d'études secondaire et les diplômes d'études professionnelles (art. 299);

— Le *gouvernement* peut, par règlement, établir un régime pédagogique qui porte sur (art. 308):

- l'admission et l'inscription des élèves;
- le calendrier scolaire;
- les cycles de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire;
    - le temps prescrit pour les services éducatifs;
    - les matières obligatoires et les matières à option;
    - le nombre d'unités par matière;
    - l'évaluation des apprentissages, le passage d'une classe à une autre ou le passage de l'école primaire à l'école secondaire;
- la sanction des études;

et définir ce qui constitue une fonction pédagogique ou une fonction éducative.

2° Analyse

L'énumération de ces pouvoirs du ministre et du gouvernement en matière de pédagogie correspond à l'idée que l'on peut se faire du rôle de l'État en éducation. C'est ce que l'expérience des vingt dernières années en éducation a appris à la population. Ces pouvoirs de l'État ont été récemment exercés avec la promulgation, en 1981, des règlements concernant le régime pédagogique du primaire et celui du secondaire. Le projet de loi conduira d'ailleurs à amender ces règlements.

Ces règlements, on l'a vu dans les articles du projet de loi concernant l'école, encadrent avec précision la vie pédagogique de l'école.

Si, pour sa part, l'État veut véritablement la responsabilisation des écoles qui devient, avec le projet de loi, une nouvelle orientation du système d'éducation, il devra dans ses nouveaux règlements manifester encore plus de souplesse. L'imagination et la créativité dans les écoles, soutenues par les commissions scolaires, ont besoin d'être encouragées et aidées par celui qui est le maître d'oeuvre du système. C'est alors que peuvent naître les idées originales les plus aptes à renouveler l'éducation dans une société.

Constitution d'un organisme de production de matériel pédagogique (art. 307)

C'est sans doute dans une telle perspective de créativité qu'il faut examiner « la constitution d'un organisme sans but lucratif composé majoritairement d'enseignants, ayant pour objet de produire ou d'évaluer du matériel pédagogique ».

Cependant, un tel organisme risque d'introduire une concurrence déloyale dans le marché de la production du matériel didactique. Il jouirait, en effet, de crédits gouvernementaux pour *produire* du matériel didactique.

Le Conseil est d'avis qu'un tel organisme doit s'en tenir à un rôle d'évaluation et de recommandation plutôt qu'à un rôle de production. Ce nouvel organisme sera en mesure d'encourager la diffusion d'instruments pédagogiques de qualité par l'évaluation qu'il fera.

Un État « employeur »?

Que le ministre accorde un permis d'enseigner aux personnes qui satisfont aux normes de qualification ou qu'il le révoque en cas contraire, cela semble en cohérence avec la responsabilité de l'État qui doit assurer la qualité de l'éducation en concertation avec les instances locales et régionales du système scolaire.

Mais certains articles du projet de loi relatifs à la révocation ou à la suspension de ce permis ne manquent pas d'étonner. En effet « toute personne intéressée peut porter plainte au *ministre* contre un enseignant » (art. 317). Cette « plainte est adressée à un comité d'enquête formé de trois membres *nommés par le ministre* » (art. 319). Et pendant l'enquête, le *ministre* peut « relever l'enseignant de ses fonctions » (art. 318).

On comprend mal que le ministre puisse ainsi se substituer à la commission scolaire qui « est l'employeur du personnel affecté à son fonctionnement et à celui des écoles » (art. 219). Il faut à tout prix éviter ce genre d'ingérence de l'État qui révèle une incohérence flagrante du projet de loi et constitue un déni de responsabilité, conférée par la loi à une autre instance du système d'éducation. De plus ce pouvoir discrétionnaire accordé au ministre pourrait donner lieu à l'arbitraire, voire à l'injustice. Il ne faut pas que la profession des enseignants puisse faire l'objet de dénonciations propres à un régime autoritaire et technocratique.

C'est pourquoi, le Conseil est d'avis que les cas de suspension et de révocation doivent d'abord être traités par la commission scolaire. Et, s'il y a lieu de procéder à une révocation, la commission scolaire en référera au ministre qui devra faire en sorte que la personne concernée soit entendue.

L'étalement du déficit ou du surplus budgétaire dans les commissions scolaires

L'article 242 accorde au ministre le pouvoir d'autoriser une commission scolaire à étaler son déficit ou son surplus aux *conditions et selon les modalités qu'il détermine*.

Encore ici, le projet de loi est trop généreux dans les pouvoirs qu'il octroie au ministre. On peut autrement assurer une bonne gestion des commissions scolaires sans pour autant leur enlever la possibilité d'exercer d'abord leur responsabilité. C'est déjà un reproche qu'on adressait au ministre dans ses rapports avec les commissions scolaires.

De l'avis du Conseil, le ministre devrait déterminer un cadre qui permet une certaine latitude dans l'étalement du déficit ou du surplus budgétaire des commissions scolaires.

La mise en tutelle d'une commission scolaire

En vertu du projet de loi (art. 327, 328, 329), le ministre peut charger une personne qu'il désigne « d'enquêter sur la gestion ou les activités d'une commission scolaire ». Pendant ou après cette enquête, le ministre peut « nommer un administrateur qui exerce les pouvoirs du conseil d'administration » d'une commission scolaire dont l'administration n'aurait pas été jugée saine.

Le pouvoir d'enquête et celui de mettre en tutelle sont actuellement conférés au gouvernement en vertu de la Loi sur l'instruction publique (L.R.Q., chap. I-14, art. 14) et la Loi sur les commissions d'enquête (L.R.Q., chap. C-37). Par les mécanismes qu'elle instaure, cette dernière loi protège davantage les droits des organismes publics que ne le feraient les articles proposés dans le projet de loi 40.

C'est pourquoi, de l'avis du Conseil, le pouvoir d'enquêter et celui de mettre en tutelle que pourrait exercer le ministre devraient demeurer sous la juridiction gouvernementale.

Chapitre 6
La confessionnalité scolaire et le respect des droits de tous

Le projet de loi statue sur l'aspect confessionnel du système d'éducation aux niveaux de l'école, de la commission scolaire, du ministère de l'Éducation et des comités confessionnels. Comme cet aspect concerne l'ensemble du système, il faut d'abord présenter les articles sur la confessionnalité scolaire disséminés dans le projet de loi. À partir d'une vision claire de la confessionnalité telle que le projet de loi entend la modifier, le Conseil procède à des analyses aptes à faire apparaître les enjeux de la confessionnalité scolaire. À la suite de cette étude, le Conseil adopte une position sur la confessionnalité dans le cadre d'une restructuration scolaire.

Présentation : la confessionnalité dans le projet de loi 40

Les droits des personnes

Le projet de loi reconnaît d'abord, à l'élève, « le droit de choisir entre l'enseignement religieux, catholique ou protestant, et l'enseignement moral » (art. 17, premier alinéa). Ce droit s'exerce, dès la maternelle, entre des activités d'éveil à la dimension religieuse et des activités d'éveil à la dimension morale. À l'éducation préscolaire, à l'enseignement primaire et aux deux premières années de l'enseignement secondaire, les parents exercent ce droit pour leur enfant. Les élèves des troisième, quatrième et cinquième années de l'enseignement secondaire exercent eux-mêmes ce droit.

Corrélativement à ce droit des élèves, chaque « enseignant a le droit de refuser de dispenser l'enseignement religieux, catholique ou protestant, pour motif de liberté de conscience ». Et l'article 79 ajoute que les enseignants ne peuvent se voir imposer un congédiement, une suspension ou une mesure disciplinaire parce qu'ils ont exercé ce droit. L'article 80 précise les modalités de l'exercice de ce droit. Quant à l'article 81, il indique que ces conditions de qualification seront exigées, au point de vue religieux, par le comité confessionnel en cause (L.R.Q., chap. C-60 et art. 474 du projet de loi) pour être affecté à l'enseignement religieux, catholique ou protestant.

Les droits des personnes sont de plus protégés par l'article 330 du projet de loi. Cet article garantit les « droits et privilèges possédés, au moment de l'entrée en vigueur de la Loi constitutionnelle de 1867, par des catégories de personnes quant aux écoles confessionnelles ». L'article 330 vise expressément, pour ce qui a trait au projet de loi 40, les citoyens catholiques et protestants du Québec.

La confessionnalité au niveau de l'école

Un premier groupe d'articles du projet de loi est primordial puisqu'il *détermine la constitution même de l'école*. D'entrée de jeu, le projet de loi rappelle que « l'école est publique et commune » (article 30). Ce dernier trait de l'école lui permet d'intégrer dans son projet éducatif les

valeurs de la communauté à laquelle elle dispense des services. Le projet de loi précise, à l'article 31, que les valeurs de la communauté peuvent être « les croyances et les valeurs religieuses d'une confession particulière ». L'article 32 complète ce premier groupe d'articles en indiquant que, après consultation des parents, l'école peut demander au comité catholique ou au comité protestant (L.R.Q., chap. C-60 et article 474 du projet de loi) « une reconnaissance comme école catholique ou comme école protestante ». Il est important de souligner que, s'il s'applique immédiatement, l'article 32 est complété par l'article 611 conservant à l'école la « reconnaissance confessionnelle qu'elle a le 1er juillet 1985 », jusqu'au 1er juillet 1988.

Tous les autres articles sur la confessionnalité dans l'école découlent des articles sur la confessionnalité qui conditionnent la constitution de l'école, notamment l'article 474 du projet de loi.

Parmi ces articles, certains portent sur *l'enseignement religieux confessionnel, catholique ou protestant*. L'article 101 est un corollaire du droit qu'a l'élève de choisir entre l'enseignement religieux catholique ou protestant, et l'enseignement moral. L'école publique, quel que soit son statut (art. 32), doit offrir « le choix entre l'enseignement religieux, catholique ou protestant et l'enseignement moral ». L'obligation faite à l'école d'offrir ce choix entraîne, pour elle, des exigences: l'école doit prendre les moyens appropriés pour que ce choix s'exerce, chaque année, au moment de l'inscription de l'élève; de plus « l'organisation de l'enseignement religieux, catholique ou protestant, ou de l'enseignement moral, selon le cas, doit permettre à chaque élève d'atteindre les objectifs et d'acquérir les contenus définis dans les programmes d'études officiels ».

Ce choix que doit offrir l'école et les exigences qui en découlent sont régis par les comités confessionnels, catholique ou protestant: « l'enseignement religieux, catholique ou protestant, est dispensé conformément au règlement du comité confessionnel en cause » (art. 102). Cette juridiction des comités confessionnels s'étend à la répartition du temps[1] requis pour l'enseignement religieux, catholique ou protestant, à l'intérieur du régime pédagogique: « l'école répartit le temps requis pour les services d'enseignement et les autres services éducatifs en s'assurant de l'atteinte des objectifs obligatoires et de l'acquisition des contenus obligatoires prévus dans les programmes d'études officiels et en respectant les dispositions sur l'enseignement religieux, catholique ou protestant, qui peuvent être prescrites par le comité confessionnel en cause » (art. 96).

L'article 103 précise les limites à l'intérieur desquelles l'école doit offrir le choix entre un enseignement religieux confessionnel et l'enseignement moral. Pour tout enseignement religieux confessionnel autre que catholique ou protestant, l'école n'est pas tenue aux mêmes exigences

1. Présentement, le Règlement du comité catholique, précise pour ce qui le concerne, qu'au niveau primaire, un minimum de 120 minutes par semaine de 5 jours doit être consacré à l'enseignement religieux; qu'au niveau secondaire, une moyenne de 100 minutes par semaine de 5 jours doit être consacré à ce même enseignement (art. 9 du Règlement du comité catholique).

d'organisation scolaire. C'est la communauté religieuse en cause qui doit assurer l'enseignement religieux confessionnel « dispensé par une personne désignée et rémunérée par le groupe religieux ». Le projet de loi prévoit une restriction pour de tels groupes religieux : l'école peut permettre qu'un enseignement religieux autre que catholique ou protestant soit dispensé « à condition que soient assurées l'atteinte des objectifs obligatoires et l'acquisition des contenus obligatoires compris dans les programmes d'études officielles, notamment en ce qui a trait à l'enseignement moral ». Il faut comprendre que l'enseignement religieux de ce type ne peut être substitué tel quel à l'enseignement religieux, catholique ou protestant. Seuls ces enseignements et l'enseignement moral sont reconnus en termes de programmes d'études officiels.

Les autres articles sur la confessionnalité dans l'école concernent l'animation pastorale (catholique) ou l'animation religieuse (protestante). Après avoir indiqué que l'école élabore des programmes de services complémentaires (art. 109), le projet de loi précise l'un de ces services décrits aux articles quatre, cinq et six. L'école publique, quel que soit son statut (art. 32), doit offrir « à l'élève inscrit comme catholique un programme de services complémentaires, personnels ou collectifs, en animation pastorale conformément au règlement du comité catholique » (art. 110) ; elle « peut, sur demande, offrir à l'élève inscrit comme protestant des services d'animation religieuse conformément au règlement du comité protestant » (art. 111). Tout comme l'enseignement religieux, catholique ou protestant, l'animation religieuse ou l'animation pastorale sont régis par les comités confessionnels, catholique ou protestant (art. 474).

La confessionnalité au niveau de la commission scolaire

Transformant la réalité scolaire actuelle, le projet de loi n'accorde plus de caractère confessionnel aux commissions scolaires. Tel est le sens de la portée des articles 133, 137 et 138. Un décret gouvernemental « précise le statut linguistique[2] de chaque commission scolaire » (art. 133). « Chaque commission scolaire a compétence sur toutes les écoles de son territoire dont le statut linguistique est le même que le sien » (art. 137). Et « la commission scolaire est administrée par un conseil d'administration composé du commissaire de chaque école dont le statut linguistique est le même que le sien » (art. 138). Désormais le statut des commissions scolaires est linguistique et non confessionnel.

Par contre, il existe encore des commissions scolaires à statut confessionnel : deux commissions scolaires, l'une catholique et l'autre protestante, sur le territoire délimité par les frontières de la cité de Montréal en 1867 ; et deux autres commissions scolaires, l'une catholique et l'autre protestante, sur le territoire délimité par les frontières de la cité de Québec en 1867 (art. 334 et annexe A du projet de loi). Ces commissions scolaires seront régies par une loi particulière autre que la Loi sur l'enseignement primaire et secondaire public (art. 622).

2. Cet aspect sera abordé pour lui-même dans le chapitre suivant.

De plus, en vertu du projet de loi 40, pourront encore exister des commissions scolaires dissidentes à l'instar de celles qui sont mentionnées à l'annexe B : commission scolaire dissidente protestante de Baie-Comeau, commission scolaire dissidente catholique de Greenfield Park, commission scolaire dissidente protestante Laurentienne, commission scolaire dissidente catholique de Portage-du-Fort et commission scolaire dissidente protestante de Rouyn. En effet, l'article 338 stipule que, sur le territoire de toute commission scolaire (visée par le projet de loi 40), à l'exception de celles visées à l'annexe A, c'est-à-dire les quatre commissions scolaires confessionnelles, « un nombre quelconque de propriétaires, locataires ou contribuables de religion catholique ou protestante peuvent exercer le droit à la dissidence garanti par l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867 ».

Dans un autre ordre, l'article 220 assure au niveau de chaque commission scolaire un poste protégé d'une personne responsable du soutien à apporter aux écoles catholiques, à l'enseignement religieux et à l'animation pastorale catholiques. La commission scolaire doit en effet engager « un responsable du soutien aux écoles catholiques et aux services d'enseignement religieux et d'animation pastorale dispensés aux élèves catholiques inscrits dans les écoles de son territoire ; ce responsable doit avoir un mandat de l'évêque du diocèse où est situé le siège social de la commission scolaire ». Il faut comprendre que ce poste comporte une responsabilité dont l'étendue est double : premièrement elle s'étend aux écoles catholiques elles-mêmes, c'est-à-dire aux écoles dont le statut catholique est reconnu (art. 32). De plus, cette responsabilité s'étend, dans toutes les écoles publiques, avec ou sans statut catholique, à l'enseignement religieux et à la pastorale catholiques.

La confessionnalité au niveau du ministère de l'Éducation et des comité confessionnels

Dans le projet de loi 40, la responsabilité du ministre de l'Éducation est liée à celles des comités confessionnels[3], catholique et protestant, qui jouissent à cet égard d'un pouvoir de recommandation et d'un pouvoir de réglementation.

La responsabilité du ministre intervient au moment de la consultation des parents (art. 32) lorsqu'une école demande une reconnaissance comme école catholique ou comme école protestante. Le ministre peut, par règlement, « déterminer les conditions et modalités de consultation des parents pour la demande de reconnaissance confessionnelle d'une école ou la demande de retrait de cette reconnaissance » (art. 309, 1°). Avant d'adopter un tel règlement, le ministre doit consulter les comités confessionnels (art. 309, deuxième alinéa).

Pour le reste, c'est-à-dire pour ce qui a trait à la reconnaissance confessionnelle elle-même, au régime pédagogique de l'enseignement religieux catholique ou protestant, à l'animation pastorale catholique ou à l'animation religieuse protestante, à la qualification du personnel qui dispense les services d'enseignement ou les services complémentaires,

3. L'analyse détaillée des pouvoirs de ces comités sera faite au chapitre 9 du présent avis.

la juridiction appartient ultimement aux comités confessionnels pour toutes les écoles publiques du Québec. Aucun programme, répertoire d'objectifs, guide pédagogique, manuel et matériel didactique ne peut être officiel avant d'avoir reçu l'approbation des comités confessionnels, s'il s'agit d'enseignement religieux, catholique ou protestant, d'animation religieuse protestante ou d'animation pastorale catholique (art. 474). Quant aux autres enseignements dans les écoles publiques, le ministre devra, désormais, (en vertu du projet de loi 40 et à l'encontre de ce qui se fait actuellement) les transmettre aux comités confessionnels qui pourront donner leur avis, au point de vue religieux (art. 475). Le ministre n'est plus tenu de les soumettre à l'approbation des comités confessionnels, au point de vue religieux et moral[4].

Analyse: les enjeux de la confessionnalité scolaire

À la suite de cette présentation des articles du projet de loi concernant la confessionnalité, il importe de faire ressortir les enjeux de cet aspect important de la restructuration scolaire. L'analyse porte sur deux points: la confessionnalité et les droits; la confessionnalité dans un réseau scolaire non confessionnel.

La confessionnalité et les droits

1° Constatation

Une constatation d'ordre général se dégage de la confessionnalité contenue dans le projet de loi 40: *les droits accordés par la loi ne sont pas les mêmes pour tous*.

En effet, on distingue les droits des catholiques, ceux des protestants et ceux des autres.

Les droits des catholiques sont davantage appuyés que ceux des autres. Cette observation est vérifiable au niveau de l'école et au niveau de la commission scolaire. Dans les services complémentaires de l'école publique, quel que soit son statut, l'animation pastorale *doit* être offerte aux élèves inscrits comme catholiques; l'animation religieuse *peut* être offerte à l'élève inscrit comme protestant (art. 110 et 111). Dans le personnel d'une commission scolaire non confessionnelle, seuls les catholiques bénéficient d'un poste protégé, le « responsable du soutien aux écoles catholiques et aux services d'enseignement religieux et d'animation pastorale » dispensés aux élèves catholiques inscrits dans les écoles, avec ou sans statut catholique, du territoire de cette commission scolaire (art. 220).

Les protestants partagent avec *les catholiques* la possibilité de voir leurs écoles reconnues comme catholiques ou protestantes (art. 32). Ces deux comités veillent à l'observance des droits des catholiques et des protestants dans les écoles publiques, reconnues ou non (art. 474-475). Aux catholiques et aux protestants, le législateur reconnaît les protections constitutionnelles de 1867 (art. 330 et 334). Enfin, catholiques et

4. L.R.Q., chap. C-60, art. 22, e).

protestants possèdent un droit à la dissidence qui pourrait même s'exercer, en vertu du projet de loi, à l'égard d'une commission scolaire linguistique sans caractère confessionnel (art. 338).

Quant aux autres, leur droit à la liberté de conscience dans l'école publique, quel que soit son statut, leur permet, s'ils appartiennent à un groupe religieux, d'assurer[5], à leurs enfants, un enseignement religieux conforme à leurs convictions par une personne désignée et rémunérée par eux à la condition que le conseil d'école ait convenu d'une entente avec ce groupe (art. 103). Quant à ceux qui n'appartiennent à aucun groupe religieux, on comprend que leur liberté de conscience s'exerce dans le choix de l'enseignement moral.

2° Commentaires

Le législateur de 1867 voulait manifestement protéger la minorité protestante et anglophone dans un Québec majoritairement catholique et français.

À partir de cette protection constitutionnelle, deux systèmes parallèles d'éducation se sont développés: l'un pour la majorité francophone catholique, l'autre pour la minorité anglo-protestante.

Si l'on observe l'évolution des deux systèmes existant jusqu'à ce jour, on constate que l'exercice des droits relatifs à la confessionnalité scolaire a été vécu différemment dans le secteur catholique et dans le secteur protestant. Dans ce dernier secteur, les Églises ne sont pas intervenues dans l'école et le caractère protestant du système n'a pas empêché d'accueillir indifféremment ceux qui se rattachaient ou non à une religion. Chez les catholiques, la contribution de l'école à l'éducation religieuse, a été réclamée et obtenue par l'Église. Il n'a pas toujours été aisé, dans un tel système, de permettre l'expression du pluralisme qui s'est développé au Québec.

Dès lors qu'on continue d'accorder, dans le système scolaire, une prééminence aux droits des citoyens catholiques et des citoyens protestants, comment parviendra-t-on à satisfaire des minorités de plus en plus importantes qui ne reçoivent pas une juste satisfaction à leurs droits? À cet égard, les consultations menées par le Conseil sur la confessionnalité scolaire demeurent toujours d'actualité[6]. Les anglo-catholiques, par exemple, ne veulent pas être doublement « minorisés », comme anglophones et comme catholiques, en ne pouvant avoir accès dans leur langue à la gestion du système. Chez les franco-protestants certains préfèrent l'école pluraliste, d'autres privilégient une approche évangéliste. Quant aux autres citoyens, un certain nombre préféreraient qu'il n'y ait pas d'enseignement de la religion dans l'école. Chez les uns et les autres, parmi ces minorités, on se demande pourquoi il n'y aurait pas de services appropriés dans l'ordre de la formation morale ou dans l'ordre d'une formation religieuse autre que catholique ou protestante.

---

5. À condition de respecter la restriction de l'article 103.
6. Voir *La confessionnalité scolaire*, (août 1981).

La dualité confessionnelle du système[7], accordée aux catholiques et aux protestants par la Loi constitutionnelle de 1867, perdure jusqu'à un certain point dans le projet de loi (art. 330).

Il n'appartient pas au Conseil d'élucider la question sur le plan constitutionnel. Par ailleurs, il importe d'entrevoir ce qui est possible et souhaitable dans un système scolaire restructuré sur une base linguistique.

Les enclaves confessionnelles de Montréal et de Québec, réduites aux dimensions des territoires de 1867, ne peuvent constituer une réponse valable à l'affirmation des droits des protestants et des catholiques dans le contexte social d'aujoud'hui. Les citoyens et les autorités responsables ne peuvent en effet se satisfaire de cette solution et doivent chercher d'autres moyens pour éviter la situation, à tout le moins paradoxale, de commissions scolaires confessionnelles où la clientèle scolaire serait presque inexistante.

Pour ce qui a trait au droit à la dissidence (art. 338), également d'ordre constitutionnel, on comprend mal que le projet de loi étende l'exercice de ce droit des citoyens catholiques et protestants à l'égard d'une commission scolaire linguistique.

Cette extension de la dissidence entraînerait un risque: celui que des catholiques et des protestants s'emploient à reconstruire pièce à pièce un système confessionnel à même le système linguistique établi par le législateur. Une telle éventualité ne devrait pas être possible. De plus, elle n'est pas souhaitable.

La confessionnalité dans un réseau scolaire non confessionnel

1° Constatation

Lorsqu'on replace les droits dans l'ensemble de la restructuration scolaire projetée, on ne peut manquer de faire la constatation suivante: *la confessionnalité et les aménagements relatifs aux droits sont inégalement répartis dans le système d'éducation.*

Au niveau intermédiaire du système, le projet de restructuration scolaire prévoit des structures sans caractère confessionnel. Les commissions scolaires auront désormais un statut linguistique à l'exception de deux territoires bien délimités, à Montréal et à Québec, où pourront encore exister la commission des écoles protestantes de Québec et la commission scolaire catholique de Québec, la commission scolaire catholique de Montréal et la commission des écoles protestantes de Montréal.

Au niveau de l'école, la confessionnalité se trouve renforcée plutôt qu'atténuée. En effet, les aménagements relatifs à la confessionnalité dans l'école, s'ils étaient maintenus tels quels, fixeraient dans la loi ce qui n'était auparavant qu'objet de règlement de la part des comités confessionnels ou, même, de commentaires de ces règlements. Ainsi en est-il, par exemple, des articles du projet de loi portant sur les exigences

7. Voir le prochain développement: la confessionnalité dans un réseau scolaire non confessionnel.

que doit respecter l'école relativement à l'enseignement religieux confessionnel (art. 101), sur le temps prescrit pour dispenser cet enseignement (art. 96), sur l'animation pastorale (art. 110). Ces divers sujets n'apparaissaient pas antérieurement, dans la Loi sur l'instruction publique que remplace[8] le projet de loi 40.

Au niveau des hautes structures du système, — les comités confessionnels, — le projet de loi en restreint la juridiction[9], atténuant par le fait même la portée de la confessionnalité dans la restructuration scolaire. Cependant, le projet de loi conserve ainsi la dualité confessionnelle des structures qui vient appuyer la prééminence des droits accordée aux catholiques et aux protestants. En effet, ce ne sont pas seulement les mesures d'appui mais les droits eux-mêmes qui sont encore soumis à une bi-confessionnalité du système (art. 17 et 32).

2° Commentaires

Dans une telle restructuration scolaire, répartissant inégalement les droits et la confessionnalité aux divers niveaux du système d'éducation, il importe de voir quelle sorte de rapports sont prévisibles entre les diverses instances du réseau scolaire. Surtout, il importe d'identifier les conséquences probables de cette répartition des droits sur la façon de vivre la confessionnalité scolaire.

Le projet de loi 40 va créer un réseau d'écoles françaises et un réseau d'écoles anglaises rattachées à des commissions scolaires linguistiques. Toutefois, si le projet de loi est adopté tel quel, chaque école française ou anglaise pourra aussi être catholique ou protestante ou n'avoir aucun statut confessionnel.

Pour un certain nombre d'écoles françaises reconnues catholiques, la situation de la confessionnalité pourra se présenter d'une manière bien nouvelle. Le respect des droits et l'accueil de tous les élèves dans l'école publique seront davantage encore marqués par le pluralisme. Les franco-protestants d'obédience évangélique ou tournés vers la « libre pensée » s'attendront à ce que leurs droits soient satisfaits de manière très différente. Les uns voudront une école assez ouverte pour qu'ils puissent exprimer sans contrainte leur liberté de conscience. Les autres pourraient réclamer un enseignement conforme aux exigences de leur dénomination puisque le droit de l'élève garanti par l'article 17 du projet de loi s'exerce entre l'enseignement religieux, catholique ou protestant, et l'enseignement moral. Dans une même école française, on devrait alors garantir deux enseignements religieux confessionnels, l'un catholique, l'autre protestant, tous deux dispensés, en conformité avec le régime pédagogique, par des enseignants rémunérés par l'État. Ce nouveau phénomène accentuerait inévitablement la distorsion déjà constatée dans le respect des droits des minorités religieuses autres que catholiques ou protestantes qui ne peuvent espérer, en vertu de l'article 103, plus qu'un enseignement religieux dispensé à leurs frais.

---

8. Plus précisément, le projet de loi remplace les parties I à IX. Les autres partie de la Loi sur l'instruction publique portent sur les commissions scolaires Crie, Kativik, Naskapis et sur une disposition particulière.

9. Voir le chapitre 9 du présent avis.

Cette nouvelle manière de vivre la confessionnalité scolaire, causée par la présence des franco-protestants dans des écoles jusque-là catholiques et françaises, pose d'ailleurs avec plus d'acuité des questions soulevées plus haut: celle du droit constitutionnel[10] des protestants et des catholiques en matière de confessionnalité scolaire et celle du droit à la dissidence accordé aux uns et aux autres lorsqu'ils se trouvent en minorité.

Dans les écoles anglaises, notamment dans une grande concentration urbaine comme celle de Montréal, on devrait encore compter plusieurs écoles reconnues catholiques et plusieurs écoles reconnues protestantes à l'intérieur d'une même commission scolaire linguistique sans caractère confessionnel. Dans ces écoles, majoritairement catholiques ou protestantes, la confessionnalité et les droits devraient se vivre selon leurs couleurs respectives. Les protestants continueront de vivre la confessionnalité à leur façon, c'est-à-dire d'une manière pluraliste, en dispensant des services d'enseignement religieux et d'animation religieuse non rattachée à une seule confession. Chez les catholiques, l'école anglaise tendra à imprégner toute la réalité du projet éducatif catholique de l'école, si l'on se fie à la tendance exprimée lors des consultations du Conseil.

Dans les régions en dehors de Montréal, la « cohabitation confessionnelle » entre catholiques et protestants, déjà expérimentée chez les anglophones, pourra devenir plus fréquente. Cette cohabitation confessionnelle dans les écoles, au lieu d'être administrée par des ententes entre commissions scolaires pour catholiques et commissions scolaires pour protestants, sera aménagée à l'intérieur d'une même commission scolaire linguistique.

Le nouvel aménagement de la confessionnalité dans l'ensemble du système scolaire va donc créer de nouveaux rapports entre les diverses communautés, principalement en ce qui concerne le vécu des écoles. Pour les minorités religieuses et les groupes ne se rattachant à aucune religion, le respect du droit à la liberté de conscience et de religion se trouve d'abord situé par rapport à des structures linguistiques. Pour la majorité française et catholique ainsi que pour la minorité anglo-protestante, les droits en matière de confessionnalité sont inchangés et se trouvent, à certains égards, renforcés. Le système d'éducation restructuré leur confierait encore l'impérieux devoir de satisfaire aux exigences des droits des autres citoyens tout en leur conservant le privilège d'une protection de leurs propres droits.

10. L'interprétation juridique, sur laquelle le Conseil n'a pas à se prononcer, devra déterminer si le législateur de 1867 légiférait pour des anglophones (qui étaient aussi protestants) ou si le droit constitutionnel s'applique aussi aux francophones protestants.

Prise de position : une confessionnalité située dans une perspective éducative

Préalable

Le Conseil a déjà pris position sur la confessionnalité scolaire dans les structures existantes[11]. C'est pourquoi, avant de prendre de nouveau position sur la confessionnalité dans la restructuration scolaire, il croit indispensable de rappeler les lignes de force qui l'avaient guidé et qui l'inspirent encore.

Premièrement, le Conseil a voulu considérer la confessionnalité à partir du vécu des écoles plutôt qu'à partir des structures. En abordant la confessionnalité dans une perspective éducative, il se situait dans la foulée des attentes de la population tournées vers une école vraiment éducative, permettant une formation religieuse ou une formation morale et respectueuse des droits de tous. Dans cette même perspective, il comptait que des écoles, notamment dans les régions de Montréal et de Québec, expérimenteraient davantage le pluralisme.

Deuxièmement, le Conseil a rappelé quelques principes sur les droits relatifs à la confessionnalité et qui sont contenus dans les propositions suivantes :

> que le droit à la liberté de religion et le principe de la non-discrimination soient respectés comme une exigence du système d'éducation québécois et orientent, en conséquence, toutes les modifications qui seront apportées à la confessionnalité scolaire ;

que dans les lois de l'éducation

> — soit introduit un article qui garantit aux parents et aux enfants, la liberté du choix d'un enseignement religieux ou moral conforme à leurs convictions et la liberté de participer ou non aux activités de pastorale ;
>
> — soit également introduit un article qui garantit aux enseignants la liberté de dispenser ou non un enseignement religieux confessionnel.

Le Conseil demandait également au Comité catholique de modifier le régime d'exemption de l'enseignement religieux confessionnel en un régime d'option entre l'enseignement religieux catholique et l'enseignement moral. Le Comité catholique ayant acquiescé à cette demande, le législateur a inscrit ce droit dans l'article 17 du projet de loi 40 : « L'élève a le droit de choisir entre l'enseignement religieux, catholique ou protestant, et l'enseignement moral. »

---

11. *La confessionnalité scolaire*, août 1981.

L'orientation fondamentale du Conseil

1° Présentation

L'orientation fondamentale du Conseil porte sur le choix entre l'enseignement religieux et l'enseignement moral (art. 17 et 103), sur le projet éducatif et la confessionnalité de l'école (art. 30, 31, 32).

Le Conseil est d'avis

— que l'école doit offrir aux élèves le choix entre un enseignement religieux[12] et un enseignement moral;

— qu'un projet éducatif d'école peut inclure des valeurs morales et des valeurs religieuses rattachées à une confession;

Le Conseil n'est pas en mesure de dire si l'école publique devrait avoir ou ne pas avoir de statut confessionnel, reconnu par le Comité catholique ou par le Comité protestant.

2° Commentaires

La *première proposition* du Conseil, par son caractère général, vise à assurer un choix non discriminatoire entre l'enseignement religieux et l'enseignement moral. À cet égard, la proposition générale du Conseil doit être précisée de la manière suivante:

— Dans l'école publique, il est justifiable que le législateur exige d'abord, de tous les citoyens, « l'atteinte des objectifs obligatoires et l'acquisition des contenus obligatoires compris dans les programmes d'études officielles, notamment en ce qui a trait à l'enseignement moral » (art. 103).

— L'enseignement religieux, offert au choix de l'élève dans l'école, doit donc être en mesure de garantir l'atteinte des objectifs obligatoires et l'acquisition des contenus obligatoires compris dans les programmes d'études officiels d'enseignement moral.

— Cette condition devrait être considérée comme un objet de décision soumis au conseil d'école qui déterminera quand un enseignement religieux peut être offert au choix de l'élève et qu'un tel enseignement peut remplacer l'enseignement moral au même titre que l'enseignement religieux catholique ou protestant.

En conséquence, devraient être rayées du projet de loi les mesures restrictives et discriminatoires à l'égard de l'enseignement religieux autre que catholique ou protestant. Une fois admis au choix de l'élève par le conseil d'école, l'enseignement religieux n'aurait pas à être rémunéré par le groupe religieux concerné, comme le prévoit l'article 103 du projet de loi. Un tel enseignement serait inscrit à l'horaire comme tout autre enseignement répondant aux exigences du régime pédagogique.

---

12. Chez les catholiques, l'enseignement religieux est rattaché à une seule confession; chez les protestants, il n'est pas rattaché à une confession; pour d'autres, l'enseignement religieux est considéré comme un phénomène culturel.

La *deuxième proposition* du Conseil se fonde à la fois sur le principe de non-discrimination et sur la perspective éducative déjà retenue par la recommandation antérieure du Conseil. Concrètement, le caractère particulier d'une école et de son projet éducatif lui vient du vécu scolaire avant d'être reconnu ou sanctionné par une règle extérieure. Dans des milieux davantage pluralistes, la réalisation d'un projet éducatif peut conduire à mettre en commun des valeurs morales et des valeurs religieuses dans le respect des convictions des uns et des autres. Il peut arriver aussi, dans des milieux plus homogènes qui existent encore, que les partenaires de l'école mettent en oeuvre un projet éducatif dans lequel ils se reconnaissent; l'expression des convictions communément partagées peut conduire, en pareil cas, au rattachement plus explicite des valeurs morales et des valeurs religieuses à une confession donnée. Ce pourra être le cas d'écoles françaises ou anglaises, par exemple, où les élèves sont majoritairement catholiques.

Dans l'orientation fondamentale qu'il propose relativement à la confessionnalité de l'école dans la restructuration scolaire, le Conseil ne se sent pas capable d'aller plus loin. Il est conscient que, pour certains, il ne suffit pas qu'un projet éducatif d'école puisse même se rattacher à une confession particulière; qu'en outre, ils ont besoin de la confirmation d'un statut, d'une reconnaissance officielle. Par ailleurs, il sait aussi que, pour d'autres, un statut d'école reconnue comme catholique ou protestante est perçu comme discriminatoire; qu'en pratique, un tel statut peut quelquefois maintenir la priorité des droits des catholiques et des protestants sans toutefois correspondre à un vécu réel.

Sur ce point crucial, le Conseil ne peut que rappeler ce qui est revenu comme un leitmotiv dans les consultations menées lors de sa recommandation antérieure: « *Faire la vérité sur la confessionnalité scolaire* ». Cette vérité adviendra à partir du vécu des écoles, ce que l'article 32 du projet de loi ne contredit d'ailleurs pas: « Après consultation des parents, l'école peut demander au comité catholique ou au comité protestant (...) une reconnaissance comme école catholique ou comme école protestante. » Les règles relatives à la consultation des parents, qui relève du ministre (art. 309, 1°), et les règles relatives à la demande de reconnaissance ou à la révocation de cette reconnaissance, qui relèvent des comités confessionnels, seront d'une importance primordiale. En définitive, elles encadreront la possibilité, pour l'école, de faire ou de ne pas faire la vérité sur la confessionnalité scolaire.

Nonobstant ces règles, le Conseil ne peut trancher et dire s'il est préférable de conserver l'article 32 ou de l'enlever, si les comités confessionnels devraient posséder ou non le pouvoir de reconnaître les écoles, si les écoles publiques devraient ou ne devraient pas être reconnues comme catholiques ou protestantes.

Bref, le Conseil, comme on l'a vu, a centré son avis sur ce qui sera vécu au niveau des écoles sans pouvoir dégager une position sur la question du statut de ces écoles.

Enfin, notons que le Conseil complète sa position sur la confessionnalité dans l'analyse qu'il fait du chapitre 7 sur les structures intermédiaires,

du chapitre 9 sur les hautes structures du système et du chapitre 10 sur les dispositions transitoires.

Quelques articles disséminés dans le projet de loi

Il reste à voir, dans le présent chapitre, comment l'orientation fondamentale du Conseil se traduit dans quelques articles particuliers du projet de loi portant sur des aménagements corrélatifs aux droits essentiels tels qu'ils peuvent être vécus et exercés dans l'école.

— Le droit de l'enseignant de refuser de dispenser l'enseignement religieux confessionnel

Un membre du personnel enseignant a le droit de refuser de dispenser l'enseignement religieux catholique ou protestant, pour motif de liberté de conscience et il ne peut se voir imposer un congédiement, une suspension ou une mesure disciplinaire parce qu'il a exercé ce droit (art. 79 et 80).

Ce droit demandé par le Conseil dans sa recommandation antérieure sur la confessionnalité scolaire constitue un principe général dont l'application doit être exempte de toute discrimination, notamment dans les écoles qui demanderont et obtiendront la reconnaissance confessionnelle.

— La qualification du personnel

L'article 81 stipule que pour être affecté à l'enseignement religieux, catholique ou protestant, une personne doit satisfaire aux conditions de qualification exigées, au point de vue religieux, par le comité confessionnel en cause.

Le législateur devrait, à propos de cet article, rappeler les conditions générales de qualification du personnel notamment pour ce qui a trait à l'enseignement moral et à tout enseignement de la religion, qu'il soit ou non confessionnel catholique ou protestant.

— La qualité de l'enseignement

Le législateur prend la peine de rappeler que l'organisation scolaire doit favoriser la qualité de l'enseignement religieux, catholique ou protestant, et de l'enseignement moral, notamment en prenant les moyens pour que l'élève atteigne les objectifs et acquière les contenus définis dans les programmes d'études officiels (art. 101).

Ces mesures doivent être de rigueur pour tout autre enseignement religieux rattaché ou non à une confession, si l'on veut assurer cette qualité de l'éducation qui fait l'objet des attentes de la population.

— Les programmes de services complémentaires en animation pastorale ou en animation religieuse

Les articles 110 et 111 devraient être amendés de manière à faire place, non seulement à une animation pastorale pour catholiques ou à une animation religieuse pour protestants, mais aussi à une animation

convenant à tout groupe religieux avec lequel un conseil d'école aura convenu d'une entente qui permette d'assurer un tel enseignement.

Une animation comportant des activités en concordance avec les programmes d'études officiels en enseignement moral doit être inscrite dans la loi au même titre que l'animation pastorale et l'animation religieuse. Le prolongement de l'enseignement moral dans de telles activités est indispensable pour assurer l'atteinte des objectifs de la formation morale que le législateur entend donner à tous les citoyens.

— Le soutien aux écoles catholiques et aux services d'enseignement religieux et d'animation pastorale dispensés aux élèves catholiques

La commission scolaire doit engager un responsable qui assure ce soutien dans les écoles de son territoire; ce responsable doit avoir un mandat de l'évêque du diocèse où est situé le siège social de la commission scolaire (art. 220).

Ce poste protégé de responsable de soutien doit être situé par rapport à la responsabilité générale de la commission scolaire qui doit assurer « le soutien à l'organisation pédagogique des écoles » (art. 206).

Si un tel poste s'avère important pour l'enseignement religieux catholique et l'animation pastorale dispensés aux élèves inscrits comme catholiques dans les écoles du territoire de la commission scolaire, un poste équivalent l'est tout autant pour soutenir l'enseignement moral ou tout enseignement religieux admis dans l'école ainsi que les activités d'animation reliées à ces enseignements.

En conséquence, le législateur doit amender l'article 220 du projet de loi de telle sorte qu'il ne s'applique pas à *une* Église. Ainsi, il faudrait faire en sorte que toute commission scolaire puisse engager de tels responsables du soutien à l'enseignement religieux après entente avec *les* Églises ou groupes concernés.

Chapitre 7
Des structures intermédiaires non confessionnelles et linguistiques

Les diverses positions sur la restructuration des commissions scolaires

Au cours des consultations du Conseil, les opinions sur la restructuration des commissions scolaires se sont polarisées autour de trois prises de position: les commissions scolaires doivent-elles demeurer confessionnelles ou ne pas avoir de caractère confessionnel? Peuvent-elles être unifiées en assurant la coordination des écoles françaises et anglaises sur un même territoire? Est-il préférable qu'elles soient linguistiques, les unes regroupant les écoles françaises, les autres les écoles anglaises, sur des territoires distincts? Il convient d'abord d'analyser les diverses positions avant d'exprimer celle du Conseil.

Des commissions scolaires confessionnelles ou non confessionnelles

Malgré la difficulté de plus en plus ressentie et constatée de respecter les droits de tous dans des structures confessionnelles, des groupes tiennent à conserver, encore aujourd'hui, des commissions scolaires confessionnelles. Cette attitude existe tant au sein de la majorité francophone et catholique que chez les anglo-protestants. Elle est représentée notamment, chez les catholiques, par l'Association des parents catholiques du Québec, et, chez les anglo-protestants, par les représentants des commissions scolaires.

Toutefois, les uns et les autres tiennent au maintien des structures intermédiaires confessionnelles pour des raisons différentes. Chez les catholiques, on veut intégralement conserver un système qui a bien servi la majorité catholique et l'on pense que le système est assez généreux pour donner aux « autres » les structures qui leur conviendraient sans toucher aux structures confessionnelles de la majorité. Chez les anglo-protestants, on veut conserver un système qui a permis à la communauté anglophone de s'épanouir, de se donner des structures autonomes et l'on est d'avis que ces structures intermédiaires jouissent d'une réputation de qualité.

Dans l'un et l'autre cas, on considère tout changement comme une menace soit à l'orthodoxie catholique en éducation soit à l'identité culturelle anglo-saxonne et protestante. Le fait de substituer des structures linguistiques à des structures confessionnelles apparaît à ces derniers aussi menaçant, comme on le verra ci-après, parce qu'ils ne seraient plus les seuls à gérer les structures qu'ils ont lentement façonnées.

Tant chez les catholiques que chez les protestants, la tendance à maintenir telles quelles les structures intermédiaires confessionnelles s'inscrit dans une histoire et une tradition qui, bien que différentes, ont chacune leur originalité et leur mérite culturels. Cependant, en défendant leurs droits et privilèges acquis, les tenants de cette position se trouvent mis devant le défi d'une réalité sociale qui a évolué vers un plus grand pluralisme.

Certes, au strict plan des droits scolaires, les législations antérieures n'ont pas toujours été claires. Les catholiques et les protestants ont pu vivre, par exemple, avec la Loi concernant le regroupement et la gestion des commissions scolaires, sanctionnée le 10 juillet 1971, qui établissait des commissions scolaires avec des juridictions, selon le cas, sur les catholiques ou sur les protestants[1]. Ils ont donc pu continuer d'étendre leurs structures intermédiaires confessionnelles jusqu'à ce jour. Cependant, il faut reconnaître à cet égard, l'effort du législateur d'aujourd'hui qui s'emploie à mettre plus de clarté et de cohérence dans sa législation scolaire. L'histoire des structures intermédiaires montre qu'il y a eu des moments où l'on songeait plutôt à des commissions scolaires non confessionnelles. Ainsi, par exemple, le Rapport Parent recommandait que « la loi ne reconnaisse aucun caractère confessionnel aux commissions scolaires et aux corporations d'instituts, même si elle leur impose l'obligation d'assurer, lorsqu'il y a lieu, un enseignement catholique, un enseignement protestant et un enseignement non confessionnel[2] ». Dans son rapport 1966-1967, le Conseil supérieur de l'éducation[3] donnait majoritairement son accord à cette recommandation de la Commission royale d'enquête.

Maintenant, le Conseil ne peut que réitérer sa position antérieure, notamment lorsqu'il considère les difficultés qui se posent aujourd'hui aux autorités responsables qui se doivent d'assurer équitablement le respect des droits de tous. Comment en effet concilier le caractère public des commissions scolaires comme gouvernements locaux, réclamer le suffrage universel tel qu'on le connaît présentement au niveau de ces structures intermédiaires et, d'un même souffle, exiger que les commissions scolaires demeurent confessionnelles ? Le respect des droits des citoyens n'est pas limité aux seuls droits essentiels de liberté de conscience et de religion, si importants soient-ils ; il s'étend aussi au partage démocratique de la gestion des organismes publics à laquelle tout citoyen devrait pouvoir accéder. Le Conseil estime donc préférable de faire en sorte que les commissions scolaires n'aient pas de caractère confessionnel. Deux solutions paraissent alors possibles : des commissions scolaires unifiées ou des commissions scolaires linguistiques. Face à ce choix, le Conseil a cherché à voir laquelle de ces deux hypothèses avait le plus de chances d'être acceptée par l'ensemble de la population tout en répondant aux besoins et aux aspirations de la société québécoise.

Des commissions scolaires unifiées

L'intention première de l'État, exprimée dans le livre blanc sur la restructuration scolaire, était d'unifier les structures intermédiaires du système d'éducation. À l'exception de l'Île de Montréal, où les anglophones constituent un groupe plus nombreux et plus homogène qu'ailleurs au Québec, les commissions scolaires auraient été unifiées, c'est-à-dire qu'elles auraient été non confessionnelles et françaises.

1. L.Q. 1971, chap. 67, art. 74.
2. Recommandation no 2 de la Commission royale d'enquête, vol. 4, p. 91.
3. Conseil supérieur de l'éducation, *Rapport 1965-1966, 1966-1967, Avis au ministre de l'Éducation sur les recommandations du vol. 4 du rapport de la commission d'enquête*, p. 317.

Cette position du livre blanc reprenait une recommandation du Rapport Parent qui proposait, en 1966, l'établissement de commissions scolaires uniques[4]: « Nous recommandons qu'une commission régionale unique administre tout l'enseignement, catholique, protestant et non-confessionnel, de langue française et de langue anglaise dispensé dans les limites d'un même territoire. » Le Conseil supérieur de l'éducation approuvait majoritairement par la suite cette recommandation de la Commission Parent[5].

Des arguments de poids sont apportés en faveur d'une telle hypothèse. Des commissions scolaires unifiées répondraient beaucoup mieux aux critères usuels d'un organisme public, comme une municipalité par exemple, qui existe pour le service de tous les citoyens. La rationalisation plus grande du système permettrait non seulement une économie des coûts mais éviterait les chevauchements inévitables de territoires comme c'est le cas des commissions scolaires confessionnelles et comme ce serait le cas des commissions scolaires linguistiques. Enfin, la situation scolaire au Québec se rapprocherait davantage de celle qui est vécue dans les provinces majoritairement anglophones du Canada.

Par contre, il faut constater que la rationalité du système ne serait pas parfaite puisqu'elle s'arrêterait là où commence la plus grande concentration des anglophones, soit sur l'île de Montréal. On aurait encore deux systèmes, l'un linguistique, l'autre unifié. Et dans le système unifié, le comité linguistique laisserait aux minorités anglophones éparpillées en dehors de Montréal ce qu'on a pu appeler cet « os à ronger[6] » jouant le rôle d'une commission scolaire anglophone à l'intérieur d'une commission scolaire unifiée. Il n'est pas du tout certain qu'on y gagnerait en rationalité. En tout cas, on y perdrait pour ce qui a trait à l'originalité de cette structure intermédiaire en éducation qui n'est pas assimilable à n'importe quel organisme public. Instances à la fois administratives et pédagogiques, les commissions scolaires assurent des liens avec les écoles de leur territoire dans la poursuite d'un but commun éducatif. Il importe de ne pas oublier ce caractère particulier des commissions scolaires si l'on veut procéder à une restructuration scolaire respectueuse des principes fondamentaux rappelés dès la première partie du présent avis.

Des commissions scolaires linguistiques

À l'encontre de l'établissement de commissions scolaires linguistiques à l'échelle de tout le Québec, plusieurs objections sont apportées. Le Québec n'est pas une province bilingue mais française; or, constituer deux structures linguistiques contribuerait à institutionnaliser le bilinguisme et à accroître le pouvoir d'assimilation déjà trop grand des anglophones. La minorité anglophone du Québec ne justifie pas d'appliquer ici les mesures d'une province moitié francophone, moitié anglo-

4. Recommandation no 37 de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement, vol. 4, p. 180.
5. *Rapport annuel 1965-1966, 1966-1967*, p. 318.
6. Paul Tremblay, *loc. cit.*, p. 253.

phone[7]. L'on ajoute, à ces arguments, celui déjà invoqué du chevauchement des territoires, des coûts multipliés par l'éloignement des écoles anglophones en dehors de la région de Montréal. Enfin, on signale que des structures linguistiques entretiendraient le parallélisme des deux communautés, la francophone et l'anglophone.

Par ailleurs, on souligne, en faveur des commissions scolaires linguistiques, les différences culturelles de ces deux communautés qui, précisément, tendent à constituer des ensembles éducatifs distincts. Comme il s'agit d'éducation et d'enseignement dans les réseaux formés par les écoles et les commissions scolaires, la langue et la culture sont intimement associées. La pure rationalité administrative doit ici céder le pas aux arguments d'ordre social et culturel. Enfin, l'établissement de commissions scolaires linguistiques n'est pas nécessairement contradictoire avec le caractère d'une société qui s'affirme de plus en plus française. Dans le respect des droits relatifs à la langue et à la religion, cet aménagement peut même restaurer une forme d'équité par rapport à la communauté anglo-catholique jusque-là en grande partie exclue de la gestion de structures intermédiaires importantes comme le sont les commissions scolaires.

Quoi qu'il en soit d'une argumentation pour ou contre des structures intermédiaires linguistiques, on peut dire, sans trop de risque de se tromper, qu'un certain consensus est en train de se former autour d'une restructuration des commissions scolaires sur une base linguistique. Les consultations du Conseil, à cet égard, sont révélatrices.

Plusieurs intervenants, tant chez les anglophones que chez les francophones, préfèrent opter pour des commissions scolaires linguistiques. On juge qu'il s'agit là d'un compromis historique acceptable, celui qui a le plus de chances de réussir. Un système d'éducation a en effet plus de chances de se transformer positivement s'il s'appuie sur une volonté commune pragmatique plus que sur une logique idéale mais sans racine concrètes.

Prise de position du Conseil

Le Conseil est d'avis qu'une commission scolaire doit avoir un statut linguistique.

Si on veut en effet assurer la meilleure cohésion possible dans l'action menée par les écoles et la commission scolaire pour réaliser certains buts éducatifs communs, cela suppose un ensemble de conditions culturelles facilitantes, qui seront en grande partie assurées par la communication dans une même langue.

Des structures intermédiaires linguistiques sont donc en mesure de favoriser tant les aspirations des diverses communautés qu'un fonctionnement harmonieux correspondant à la nature même des commissions scolaires dans l'ensemble du système d'éducation.

7. Parmi les groupes consultés par le Conseil, l'Association des cadres scolaires du Québec a fait part de l'expérience du Nouveau-Brunswick où, après cent ans de structures scolaires unifiées, on a préféré instituer, depuis 1974, des commissions scolaires linguistiques. Ce qui conduit à la superposition de deux cartes scolaires, l'une pour francophones, l'autre pour anglophones.

Cette position, assumée par le Conseil, supposera que soient déterminés des critères propices à l'épanouissement des communautés anglophones. On pourrait, par exemple, distinguer sur l'île de Montréal, trois zones: l'est, le centre, l'ouest. En dehors de l'île de Montréal, on tiendrait compte des secteurs limitrophes du nord et du sud de Montréal. Vers l'est de la Province, la région de Québec serait considérée pour elle-même ainsi que la Gaspésie. La région de l'ouest compléterait l'ensemble[8].

8. Ceux qui se sont appelés « Le groupe des 7 » proposent une solution qui identifierait une commission scolaire pour chacune des régions mentionnées, soit neuf commissions scolaires anglophones qui remplaceraient, en province, les 26 commissions scolaires anglo-protestantes et sur l'île de Montréal, les deux commissions scolaires anglo-protestantes ainsi que les six secteurs anglophones des commissions scolaires catholiques.

Associations représentant les éducateurs des écoles protestantes et catholiques anglaises, texte dactylographié avec cartes, décembre 1982.

Troisième partie
MISE EN OEUVRE ET CONCORDANCES

Dans cette troisième partie, le Conseil aborde des questions de mise en oeuvre et de concordance. Il aborde également les dispositions transitoires reliées à la mise en oeuvre de la restructuration scolaire.

Chapitre 8
Mise en oeuvre

L'intégration des commissions scolaires primaires et secondaires

Le projet de loi escamote la question de l'intégration des commissions scolaires actuelles qui regroupent soit des écoles primaires, soit des écoles secondaires, soit les deux ! Cette question ne peut néanmoins être passée sous silence puisque le projet de loi entend compléter en une année ce qui a souvent nécessité beaucoup plus de temps dans les milieux où l'intégration est d'ores et déjà réalisée.

L'idée de l'intégration des commissions scolaires primaires et secondaires pose encore des questions d'ordre administratif et organisationnel à plusieurs. On anticipe, par exemple, le poids trop grand qu'exercera l'école secondaire sur les écoles primaires dans les nouvelles commissions scolaires intégrées. Ou, au contraire, on craint que l'école secondaire n'ait pas sa juste part dans une commission scolaire où les écoles primaires profiteraient du poids de leur nombre.

Par ailleurs, d'un point de vue pédagogique, l'intégration du primaire et du secondaire peut rendre possible une continuité de plus en plus nécessaire dans l'enseignement obligatoire public. L'effervescence pédagogique du primaire aura peut-être un effet d'entraînement sur le secondaire en l'incitant à moins s'enfermer dans les spécialités.

D'un point de vue administratif et fonctionnel, on convient généralement que l'intégration des commissions scolaires présente plus d'avantages que d'inconvénients. L'intégration entraîne une réduction du nom-

bre des commissions scolaires, de même qu'une certaine diminution des coûts par une meilleure rationalisation des services.

Pour ces raisons, pédagogiques et administratives, le Conseil souscrit volontiers à l'intégration des commissions scolaires qui est d'ailleurs déjà commencée en plusieurs régions. Au cours de l'opération de regroupement qui ne devrait pas tarder, on veillera à ce que « intégration » ne signifie pas « absorption » des commissions scolaires primaires par les commissions scolaires régionales et inversement. L'examen attentif des disparités régionales devrait ici conduire à des solutions diversifiées.

Une fois que les commissions scolaires seront intégrées, elle pourront procéder, à la demande des usagers, à l'adjonction du premier cycle du secondaire au primaire, dans les écoles de leur territoire. Il importe en conclusion que l'on prenne le temps nécessaire pour assurer une intégration harmonieuse.

Les nouvelles cartes scolaires

Le projet de loi n'aborde pas directement la question des nouvelles cartes[1] scolaires comme le faisait le livre blanc. Il accorde au gouvernement le pouvoir de décréter les territoires des nouvelles commissions scolaires (art. 354 et 336). Mais il n'indique pas sur quels critères le gouvernement se fonde pour aménager les nouveaux territoires.

Les nouvelles cartes scolaires devront forcément respecter les contraintes inhérentes à des commissions scolaires à la fois linguistiques et intégrées. Le caractère linguistique des nouvelles commissions scolaires obligera à constituer deux cartes scolaires superposées, l'une regroupant les commissions scolaires et les écoles francophones, l'autre regroupant les commissions scolaires et les écoles anglophones. Ces nouvelles cartes remplaceront les cartes actuelles, l'une pour catholiques, l'autre pour protestants. Sur l'une et l'autre nouvelles cartes seront délimités les territoires regroupant, dans chaque nouvelle commission scolaire intégrée, les écoles primaires et les écoles secondaires.

Pour ce qui est de la correspondance de ces nouveaux territoires des commissions scolaires avec ceux des municipalités régionales de comté (MRC), le projet de loi ne précise rien en ce sens. Le principe d'une concordance entre les deux types de territoires, énoncé par le livre blanc, n'est pas rejeté *a priori* par les groupes que le Conseil a entendus en consultation. Mais nul ne le retient comme critère premier et exclusif.

L'idée de ramener les limites des commissions scolaires à celles des M.R.C. perd encore de son poids lorsqu'on entend les M.R.C. elles-

1. Le projet de loi présente la mise en oeuvre de la restructuration scolaire en donnant lieu de penser que les nouvelles cartes sont déjà faites au moment où la mise en oeuvre commence. Cette supposition est confirmée depuis que circule dans les milieux scolaires un document de travail intitulé *Territoires des commissions scolaires prévues dans le projet de loi 40: Loi sur l'enseignement primaire et secondaire public*, Direction générale des réseaux du ministère de l'Éducation, Québec, juillet 1983, 339 p.

mêmes se prononcer sur la question: elles ne veulent absolument pas que les cartes scolaires et municipales coïncident ni surtout que les M.R.C. soient mêlées à la question scolaire[2].

Commission et comités de mise en oeuvre (art. 340-402)

1° Présentation générale

Le projet de loi crée une commission nationale de mise en oeuvre, qui constitue deux sous-comités linguistiques, un comité exécutif de la commission et des comités de mise en oeuvre situés sur le territoire de chaque nouvelle commission scolaire.

Cette commission et ces comités sont dotés de larges pouvoirs pour mettre en œuvre la restructuration scolaire dans la période comprise entre le jour de la sanction officielle de la Loi sur l'enseignement primaire et secondaire public et le 30 juin 1985. Commission et comités peuvent cependant ne pas être dissous à cette date si le ministre décide de prolonger leur existence (art. 343, 357, 373).

Cette mécanique imposante de mise en oeuvre était sans doute inévitable compte tenu de l'ampleur de la restructuration et du temps dont on dispose. *Il ressort clairement que les mécanismes de nomination de membres de ces comités et la composition de ces derniers sont discrétionnaires.*

2° Présentation de détail et commentaires

• composition de la commission (art. 340)

La commission est composée de représentants des commissions scolaires, des parents, des directeurs généraux des commissions scolaires, des directeurs d'école, du personnel cadre des commissions scolaires et d'autres membres du personnel scolaire.

C'est le ministre qui détermine la composition de la commission et en nomme les membres.

Sur ce point, l'article du projet de loi devrait indiquer que chaque représentant est *recommandé* par son association. Cela pourrait guider le ministre dans ses choix.

Pour ce qui concerne la composition elle-même, l'article devrait nommément indiquer la présence des *enseignants* et compléter la liste de la composition par les autres membres du personnel scolaire et d'autres personnes désignées par le ministre. La présence des enseignants à un moment aussi important de la réforme scolaire est nécessaire si le législateur tient à ce qu'ils soient des participants et non de simples exécutants dans le système d'éducation.

---

2. Consultation des M.R.C., 3 décembre 1982.
Nonobstant cette réserve importante et tout en respectant certaines frontières « naturelles », municipalités et commissions scolaires y gagneraient sans doute à mettre en commun certains services et, peut-être davantage, certaines ressources humaines. L'intégration des commissions scolaires libérera des ressources humaines qualifiées qui seraient vraisemblablement intéressées à gérer des services communs plutôt qu'à attendre de nouvelles offres de travail.

• Composition du comité exécutif de la commission (art. 355)

L'exécutif est composé du président de la commission nommé par le ministre (art. 341), d'un membre de chacun des sous-comités francophone et anglophone et de quatre personnes désignées par le ministre parmi les membres de la commission.

Il est préférable que ces quatre dernières personnes soient nommées par et parmi les membres de la commission. Les membres de la commission, une fois nommés par le ministre, à la suite d'une recommandation des diverses associations, pourront avantageusement contribuer de cette manière à constituer l'exécutif de la commission.

• Fonctions et pouvoirs[3] de la commission et du comité exécutif

La commission est l'organisme responsable qui a le pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour que la loi s'applique sur le territoire de chacun des comités de mise en oeuvre (art. 347, 350).

Le comité exécutif de la commission est chargé de coordonner les activités des comités de mise en oeuvre (art. 361). Il règle les différends entre les comités de mise en oeuvre (art. 363) et peut même substituer ses décisions à celles d'un comité de mise en oeuvre (art. 366).

Il convenait que les juridictions soient claires et qu'on évite, le mieux possible, toute faille dans l'engrenage de la mise en oeuvre.

La commission a le pouvoir d'approuver les plans des comités de mise en oeuvre et d'exiger d'eux toute l'information requise. Mais pour ce qui concerne la délimitation des territoires des nouvelles commissions scolaires, elle n'a qu'un pouvoir de recommandation auprès du gouvernement qui se garde le pouvoir de modifier par décret lesdits territoires.

Quant au pouvoir du comité exécutif de la commission, il s'apparente, à certains égards, au pouvoir d'une commission d'enquête (art. 364).

• Composition et fonctions des comités de mise en oeuvre.

Le *comité de mise en oeuvre* constitué sur le territoire d'une nouvelle commission scolaire (art. 367) *est composé* du président, de représentants des parents et des commissaires de chaque commission scolaire existante et du directeur général de la nouvelle commission scolaire.

Il faut noter quelques différences entre la composition de la commission nationale et la composition de chaque comité de mise en oeuvre. Le président du comité de mise en oeuvre est nommé après consultation des autres membres du comité de mise en oeuvre; le président de la commission est nommé sans consultation. Il faut noter également que le comité de mise en oeuvre est majoritairement composé de gens du milieu alors que la commission nationale est majoritairement composée de personnes oeuvrant dans les écoles et les commissions scolaires à titre de cadre ou de professionnel.

3. Il est à noter que le projet de loi précise les « fonctions et pouvoirs » de la commission et du comité exécutif. Pour les chapitres du projet de loi consacrés à l'école et à la commission scolaire, il faut opérer des recoupements pour saisir que les fonctions incluent des pouvoirs.

Pour ce qui concerne les *fonctions des comités de mise en oeuvre*, il importe de souligner d'abord qu'ils *exercent*, pour la durée de la mise en oeuvre, *les pouvoirs dévolus à la commission scolaire* (art. 371). Pendant ce temps, chaque comité de mise en oeuvre « est » pour ainsi dire la commission scolaire. *La nouvelle commission scolaire* n'exerce que quelques pouvoirs reliés à l'affectation du personnel et au budget pour l'année budgétaire 1985-1986 (art. 389, 397, 399, 400). Et *l'ancienne commission scolaire* est réduite, dès l'adoption de la loi, à un rôle de percepteur de taxe (art. 406) et doit se mettre au service du ou des comités de mise en oeuvre recoupant l'ancien territoire (art. 404, 405, 407, 408, 409). Cette manière de répartir les pouvoirs entre ces trois instances ne peut être retenue telle quelle. Le comité de mise en oeuvre a bien assez à faire sans que la commission scolaire existante doive se référer à lui pour tout. Il y a des risques à réduire ainsi hâtivement les pouvoirs des commissions scolaires existantes. Pensons à l'île de Montréal, par exemple.

C'est le comité de mise en oeuvre qui délivre l'acte d'établissement des écoles après avoir déterminé la liste des écoles de son territoire (art. 382). C'est lui qui veille à ce que le conseil d'administration de la nouvelle commission scolaire tienne sa première réunion au plus tard le 30 novembre 1984, après les élections le premier dimanche du mois de novembre (art. 387 et 139) et qu'il soit à même de fonctionner à partir du 1er juillet 1985 (art. 388). Cette date[4] est le moment fixé par le projet de loi où toutes les opérations de la mise en oeuvre doivent être coordonnées: plan d'effectifs de la nouvelle commission scolaire, plan de transfert du personnel, etc.

Le comité de mise en oeuvre est, on le voit, un organisme clé de la mise en oeuvre de la restructuration scolaire. Composé de représentants du milieu qui pourront recevoir des allocations déterminées par le ministre (art. 372), ce comité devra forcément engager du personnel (art. 375) s'il veut mener à bonne fin la tâche gigantesque qui l'attend. Une fois qu'on a passé en revue l'ensemble des attributions de ce comité, il ressort clairement que les divers milieux scolaires voudront s'assurer de la présence, dans ce comité, des personnes les plus représentatives et les plus aptes à mettre en oeuvre une restructuration qui ait les meilleures chances de réussir.

4. Toutefois, à la demande d'un conseil d'école, le comité de mise en oeuvre doit déterminer un calendrier qui échelonne les dispositions du projet de loi sur les conseils d'école entre le premier juillet 1985 et le premier juillet 1988.

Chapitre 9
Dispositions de concordances

La Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation

Articles concernant le Conseil lui-même

1° Présentation

En vertu de l'article 310, le projet de loi soumet à *l'examen préalable du Conseil supérieur de l'éducation*, les objets suivants:

Un *règlement du gouvernement* qui peut (art. 308)

— établir un régime pédagogique pour déterminer le cadre général d'organisation des services éducatifs; ce régime peut porter sur:
  a) l'admission et l'inscription des élèves;
  b) le calendrier scolaire;
  c) les cycles de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire;
  d) le temps prescrit pour les services éducatifs;
  e) les matières obligatoires et les matières à option;
  f) le nombre d'unités par matière;
  g) l'évaluation des apprentissages, le passage d'une classe primaire à l'école secondaire;
  h) la sanction des études.

— définir ce qui constitue une fonction pédagogique ou une fonction éducative.

Un *règlement du ministre* qui peut (art. 309)

— déterminer les normes de qualification et autres exigences requises pour la délivrance d'un permis d'enseigner et la procédure de délivrance de ce permis.

En vertu de l'article 476, l'article 30 de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation est modifié par l'addition, à la fin, de l'alinéa suivant: « Le présent article ne s'applique pas aux matières régies par la Loi sur l'enseignement primaire et secondaire public. »

L'article 30 de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation se lirait donc comme suit:

« Le ministre de l'Éducation est tenu de préparer et de soumettre à l'examen du Conseil, avant leur approbation par le gouvernement les règlements qui doivent régir les matières suivantes:

a) la classification et la nomenclature des écoles et autres institutions d'enseignement et des diplômes décernés par elles;

b) sous réserve des attributions des comités visés dans l'article 22 (comité catholique et comité protestant), les programmes d'études, les examens, les diplômes, les brevets d'enseignement et la qualification du personnel pédagogique, pour tous les enseignements sauf ceux du niveau collégial, ceux qui conduisent à un grade universitai-

re et les enseignements privés qui ne conduisent pas à un diplôme décerné sous l'autorisation du ministre;

c) la coordination de l'enseignement à tous les degrés;

d) les normes de répartition territoriales et d'aménagement des établissements éducatifs administrés et subventionnés par le Québec.

Les règlements faits en vertu du présent article entrent en vigueur après leur approbation par le gouvernement, à la date de leur publication à la *Gazette officielle du Québec* ou à toute autre date ultérieure qui y est fixée.

Les règlements visés aux paragraphes a, b, c s'appliquent à toutes les institutions d'enseignement relevant d'un ministère nonobstant toute disposition législative inconciliable.

Le présent article ne s'applique pas aux matières régies par la Loi sur l'enseignement primaire et secondaire public. »

Enfin, le projet de loi stipule à l'article 621 ce qui suit:

« Les règlements adoptés en vertu de la Loi sur l'instruction publique ou en vertu de l'article 30 de la Loi sur le Conseil supérieur visés par la présente loi s'appliquent, dans la mesure où ils sont compatibles avec la présente loi, jusqu'à ce qu'ils soient remplacés, modifiés ou annulés par un règlement adopté en vertu de la présente loi. »

2° Analyse et prise de position

Un *premier point* mérite d'être souligné. On ne retrouve plus, dans le projet de loi 40, ce qui se trouvait au début de l'actuelle Loi sur l'instruction publique: « Les pouvoirs attribués par la présente loi au ministre et au gouvernement sont subordonnés à la Loi[1] sur le Conseil supérieur de l'éducation (L.R.Q., chap. I-14, art. 11). »

Un *deuxième point* doit être relevé dans les dispositions de concordance reliées aux articles du projet de loi concernant le Conseil: *l'examen* des règlements par le Conseil. L'article 310 du projet de loi précise: « à l'examen préalable du Conseil avant leur publication à la *Gazette officielle du Québec*. » L'actuel article 30 de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation mentionne: « à l'examen du Conseil, *avant leur approbation par le gouvernement* ». Ces deux expressions ne sont pas équivalentes.

En soumettant les règlements à l'examen du Conseil avant leur approbation par le gouvernement, l'actuel article 30 considère le Conseil comme l'instance ultime de consultation dans le système d'éducation. *Ce caractère du Conseil doit demeurer*. Les règlements ne doivent pas être soumis à l'examen du Conseil seulement avant une première publication à la *Gazette officielle du Québec* mais avant *leur approbation par le gouvernement*. Cette remarque devrait conduire à amender l'article 310 du projet de loi dans le sens de l'actuel article 30 de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation.

1. Cette loi comprend les pouvoirs d'approbation et de réglementation des comités confessionnels et les pouvoirs de recommandation du Conseil supérieur lui-même.

Un *troisième point* concerne l'énumération même des *règlements* qui doivent être *soumis à l'examen du Conseil*. L'énumération de l'article 310 du projet de loi est précise et fermée. L'énumération de l'article 30 de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation est plus large et plus générale. Le Conseil est d'avis que ce caractère plus large et plus général devrait être assuré par l'article 310 et en outre il est d'avis *qu'il faut rayer du projet de loi l'article 476. Son contenu va en effet beaucoup plus loin qu'un simple article de concordance*.

Quant à l'article 621 du projet de loi, il porte sur les *règlements en eux-mêmes*. La mention de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation apparaît incidente en ce sens que les objets de règlements sont contenus dans cette loi et dans la Loi sur l'instruction publique. Les règlements adoptés en vertu de ces deux lois sont donc toujours en vigueur jusqu'à ce qu'ils soient remplacés, modifiés ou annulés par des règlements adoptés en vertu du projet de loi sur l'enseignement primaire et secondaire public. Si l'article 476 du projet de loi était adopté, il se pourrait bien alors que les nouveaux règlements soient rédigés en vertu de la Loi sur l'enseignement primaire et secondaire public et non plus en vertu de l'actuel article 30 de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation. *Ce serait une autre manière de restreindre la juridiction du Conseil*.

Un *dernier point* important est omis dans les concordances de la Loi sur l'enseignement primaire et secondaire avec la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation: il s'agit de la *composition même du Conseil*. La loi actuelle prévoit que « le Conseil est composé de vingt-quatre membres. Au moins seize doivent être de foi catholique, au moins quatre doivent être de foi protestante et au moins un doit n'être ni de foi catholique ni de foi protestante (L.R.Q., chap. C-60, article 2). Peut-on repenser tout un système d'éducation sur une base linguistique et conserver, à un organisme comme le Conseil, un caractère confessionnel? Sans qu'il soit requis de procéder à un remaniement complet de la loi du Conseil, *il devient important que le projet de loi ajuste la composition du Conseil en la faisant désormais reposer sur une base linguistique*.

En conséquence, il faut remettre en question les articles pertinents de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation et procéder aux amendements nécessaires.

Articles concernant les comités confessionnels

1° Présentation

En vertu des articles 474 et 475 du projet de loi 40, les articles 22 et 23 de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation sont modifiés de la manière suivante:

Article 474 du projet de loi	**Article 22** de la Loi sur le C.S.E.
Ces comités sont chargés:	Ces comités sont chargés:
a) de faire des règlements concernant l'enseignement religieux, catholique ou protestant, l'animation pastorale catholique et l'animation religieuse protestante, dans les établissements d'enseignement;	c) de faire des règlements concernant l'éducation chrétienne, l'enseignement religieux et moral et le service religieux dans les institutions d'enseignement reconnues comme catholiques ou protestantes, selon le cas;
b) de faire des règlements sur les conditions de qualification, au point de vue religieux, du personnel enseignant qui dispense l'enseignement religieux catholique ou protestant ainsi que du personnel non enseignant qui dispense les services d'animation pastorale catholique, ou les services d'animation religieuse protestante, dans les établissements d'enseignement;	f) (...) de faire des règlements sur la qualification des professeurs chargés de l'enseignement religieux catholique ou protestant selon le cas dans les écoles autres que les écoles reconnues comme catholiques ou protestantes;
	d) de faire des règlements sur la qualification, au point de vue religieux et moral, du personnel dirigeant et enseignant dans les institutions d'enseignement reconnues comme catholiques ou protestantes, selon le cas;
c) d'approuver, pour l'enseignement religieux catholique ou protestant, les programmes, les guides pédagogiques, les manuels et le matériel didactique;	f') d'approuver, pour l'enseignement religieux catholique ou protestant, selon le cas, les programmes, les manuels et le matériel didactique...
d) d'approuver, pour l'animation pastorale catholique ou l'animation religieuse protestante, les programmes et les répertoires d'objectifs;	

e) de faire des règlements pour reconnaître les établissements d'enseignement comme catholiques ou protestants, et pour assurer leur caractère confessionnel;

f) de reconnaître, comme catholiques ou protestants, les établissements d'enseignement et de révoquer au besoin cette reconnaissance.

(concordance avec l'article 309: le ministre peut, par règlement, déterminer les conditions et modalités de consultation des parents pour la demande de reconnaissance confessionnelle d'une école ou la demande de retrait de cette reconnaissance. Le ministre consulte les comités confessionnels avant d'adopter un tel règlement.)

a) de faire des règlements pour reconnaître les institutions d'enseignement confessionnelles comme catholiques ou protestantes, selon le cas, et pour assurer leur caractère confessionnel;

b) de reconnaître comme catholiques ou protestantes, selon le cas, les institutions d'enseignement confessionnelles et de révoquer au besoin cette reconnaissance.

Article 475

Ces comités peuvent:

a) donner au ministre un avis, au point de vue religieux, sur les programmes, les manuels et le matériel didactique pour l'enseignement autre que religieux que le ministre est tenu de leur transmettre avant leur adoption ou leur autorisation;

Article 22

Ces comités sont chargés:

e) d'approuver, au point de vue religieux et moral, les programmes, les manuels et le matériel didactique pour l'enseignement dans les institutions d'enseignement reconnues comme catholiques ou protestantes, selon le cas.

2° Analyse

On peut, à la lecture comparée de ces textes de loi, faire plusieurs observations:

— Les comités confessionnels approuvent, donnent leur avis ou font des règlements *au point de vue religieux* seulement;

— La juridiction des comités confessionnels sur les programmes est désormais limitée aux seuls programmes d'enseignement religieux confessionnels et d'animation pastorale ou religieuse; cette juridiction s'applique à tous les établissements scolaires et non seulement à ceux qui ont reçu une reconnaissance confessionnelle;

— Le processus de reconnaissance est désormais soumis à une réglementation ministérielle pour ce qui concerne la consultation des parents ;

— Les comités confessionnels déterminent les normes de qualification pour les seuls professeurs d'enseignement religieux et animateurs de pastorale et non pour l'ensemble du personnel dans les écoles ayant obtenu une reconnaissance confessionnelle.

— Les comités confessionnels n'approuvent plus les programmes, les manuels et le matériel didactique pour les enseignements autres que l'enseignement religieux, au point de vue religieux et moral, mais peuvent donner leur avis, au point de vue religieux, sur ces matières.

Ces modifications apportées par les articles 474 et 475 du projet de loi restreignent, à certains égards, la juridiction antérieure des comités confessionnels, catholique et protestant.

Désormais, l'enseignement moral, dans l'école publique, ne sera plus soumis à l'approbation de l'un ou l'autre des comités confessionnels puisqu'il appartient à la catégorie des enseignements autres que religieux. Cet amendement à la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation va davantage permettre le développement d'un enseignement moral autonome dans l'école publique même si cette dernière était reconnue comme catholique ou comme protestante.

L'approbation, au seul plan religieux, des comités catholique et protestant est plus limitée qu'auparavant et met en relief l'aspect confessionnel qui les concerne.

Pour ce qui est de la qualification du personnel autre que celui qui dispense l'enseignement religieux et l'animation pastorale ou religieuse, il demeure soumis aux normes générales de qualification à l'intérieur d'un projet éducatif d'école assurant le respect des droits de tous.

3° Prise de position

Le Conseil n'est pas en mesure de recommander quoi que ce soit en ce qui a trait aux paragraphes e) et f) de l'article 474 sur le pouvoir donné aux comités confessionnels « de reconnaître, comme catholiques ou protestants, les établissements d'enseignement et de révoquer au besoin cette reconnaissance ».

Nonobstant ce pouvoir de reconnaissance, les comités confessionnels possèdent déjà d'importants pouvoirs de réglementation. Ils ont en effet juridiction sur le régime pédagogique de l'enseignement religieux catholique ou protestant, sur les services complémentaires d'animation pastorale catholique ou d'animation religieuse protestante, sur la qualité de ces services et la qualification du personnel qui dispense ces services d'enseignement ou ces services complémentaires. Ils peuvent même donner leur avis, au point de vue religieux, sur les programmes, les manuels et le matériel didactique pour l'enseignement autre que religieux. L'octroi d'une telle juridiction donne aux comités confessionnels, des pouvoirs de contrôle, de vigilance et de promotion sur les matières qui les concernent.

Quant au pouvoir jugé essentiel par les uns, discriminatoire par les autres, à savoir de reconnaître aux écoles un statut confessionnel, le Conseil en a dégagé les implications sans pouvoir conclure.

Un dernier point mérite d'être souligné à propos des comités confessionnels: le législateur pourrait indiquer s'il convient toujours de les rattacher à un organisme désormais non confessionnel comme le Conseil supérieur de l'éducation.

La Loi sur le protecteur du citoyen (art. 563)

Le projet de loi accorde une délégation de pouvoirs à l'adjoint du Protecteur du citoyen ou à ses fonctionnaires et employés, dans le cas d'enquêtes effectuées en vertu de la Loi sur l'enseignement primaire et secondaire public. Le livre blanc avait, pour sa part, émis l'idée d'un protecteur de l'élève.

L'article 563 apparaît beaucoup plus pertinent en considérant les élèves comme des citoyens dont les droits sont protégés par une même loi. On n'avait pas besoin de créer un nouveau poste pour assurer une protection juridique aux élèves.

Chapitre 10
Dispositions transitoires

Une taxation sans référendum?

Le projet de loi autorise la perception d'une taxe *qui n'est pas soumise à l'approbation des électeurs* dans les cas suivants:

— La commission scolaire nouvelle veut combler le déficit d'une commission scolaire existante (art. 602);

— La commission scolaire existante veut acquitter sa dette obligataire (art. 603);

— L'organisme constitué pour exercer les pouvoirs du Conseil scolaire de l'île de Montréal veut, en plus des subventions gouvernementales, recueillir les fonds requis pour l'amortissement du principal et le paiement des intérêts des obligations dudit conseil (art. 609).

Le Conseil est d'avis que dans tous ces cas la taxation doit être soumise à des limites précises. Le recours à un référendum devrait être prévu lorsqu'on veut dépasser ces limites.

La confessionnalité de l'école

En vertu de l'article 611 du projet de loi « toute école conserve la reconnaissance confessionnelle qu'elle a le 1er juillet 1985. Elle doit, dans les trois ans, demander la reconduction ou la révocation de sa reconnaissance comme école catholique ou comme école protestante. À défaut, elle perd sa reconnaissance confessionnelle ».

Il importe de rappeler la situation qui existe depuis plusieurs années. Toutes les écoles publiques du Québec ont été reconnues comme catholiques par le Comité catholique, en 1974, ou reconnues comme protestantes par le Comité protestant, en 1975. Les écoles existantes alors ont reçu une reconnaissance confessionnelle, par mode *déclaratoire*, c'est-à-dire qu'elles ont été *déclarées* confessionnelles. Les écoles qui ont été établies après ces dates n'étaient pas soumises à cette reconnaissance universelle mais pouvaient *demander* une reconnaissance confessionnelle, par mode *rogatoire*. Ce dernier mode de reconnaissance serait obligatoire à partir de la sanction de la loi pour les écoles qui ne sont pas déjà reconnues comme catholiques ou protestantes (art. 32). Pour les écoles déjà reconnues, l'article 611 s'applique au cours de l'intervalle qui va du 1er juillet 1985 au 1er juillet 1988: l'école peut demander la reconduction ou la révocation de sa reconnaissance. À partir du 1er juillet 1988, l'article 32 s'applique à toutes les écoles.

Compte tenu que le Conseil n'a pas été en mesure d'opter en ce qui a trait au statut confessionnel de l'école, on comprendra que le Conseil s'abstienne sur l'article 611 du projet de loi qui prévoit une période de transition.

Conclusion

Le Conseil a voulu examiner le projet de restructuration scolaire comme un projet d'éducation et un projet de société.

Le projet de loi 40, Loi sur l'enseignement primaire et secondaire public, constitue une imposante entreprise de refonte des lois de l'éducation. Une telle entreprise a été jugée nécessaire pour mieux ajuster les structures scolaires aux besoins nouveaux de la société et au vécu éducatif des écoles. La proposition gouvernementale donne au Conseil l'occasion de compléter et d'élargir une étude qu'il fit connaître en août 1981. Le projet de restructuration scolaire tend à instituer des rapports nouveaux non seulement au plan de la confessionnalité, mais dans l'activité pédagogique des écoles, dans la gestion administrative et pédagogique des commissions scolaires, dans la responsabilité générale de l'État en éducation. En définitive, un tel projet convie tous les partenaires du système d'éducation à une oeuvre collective. Sans un minimum de concertation, ce projet pourrait demeurer un « projet de papier ».

L'examen du projet de loi conduit le Conseil à exprimer son accord sur plusieurs points. Par ailleurs, le Conseil croit qu'il faut amender le projet de restructuration scolaire sur plusieurs autres points importants si l'on veut qu'il devienne un projet d'éducation et un projet de société. À cet égard, les recommandations du Conseil constituent la véritable conclusion du présent avis. Elles invitent le législateur à modifier son projet d'une manière telle qu'il apparaisse réalisable au plus grand nombre de ceux qui auront à le mettre concrètement en oeuvre; de manière aussi qu'il suscite la créativité et l'adhésion plus que le rejet, la lassitude ou l'indifférence.

Plusieurs tâches incombent donc au gouvernement et au ministère de l'Éducation en concertation avec les forces présentes dans le réseau scolaire:

- Faire davantage confiance à des partenaires, tant les parents, les enseignants que les gestionnaires du système, qui ont acquis une compétence et une maturité susceptibles d'aider plutôt que de nuire à l'exercice du rôle nécessaire et exigeant de l'État en éducation.
- Assurer le respect des droits de tous, particulièrement en matière de confessionnalité scolaire;
- Prévoir, par voie réglementaire, des mesures d'aide aux milieux scolaires de manière à favoriser la responsabilisation de tous les partenaires, notamment ceux qui sont les plus proches de la vie de l'école.

Alors la restructuration scolaire aura des chances de réussir en s'appuyant tant sur le respect des droits de tous que sur l'apport de partenaires désireux de poursuivre ensemble un projet d'éducation et un projet de société.

Recommandations

a) L'école

Le Conseil considère que la décentralisation des pouvoirs vers l'école, objectif du projet de loi, doit passer par une meilleure responsabilisation des divers partenaires de l'école; que les rôles et fonctions de l'école et de la commission scolaire étant intimement reliés, la réalisation des objectifs de l'école sera mieux assurée par une clarification et une précision des rôles et des pouvoirs de chaque groupe d'intervenants et de chaque organisme.

— Constitution de l'école

Le Conseil recommande:

- qu'en établissant l'école la commission scolaire *indique seulement* la composition du conseil d'école sans en déterminer le nombre des membres;
- que le moratoire sur les fermetures d'école commence à la date de la sanction officielle de la loi 40;
- que soient précisés par voie réglementaire les critères qui présideront à l'établissement des écoles, de sorte qu'ils soient connus de tous et guident clairement l'action de ceux et celles qui, d'une part, demanderont le maintien de leur école et qui, d'autre part, auront charge de reconnaître les établissements.

— Composition du conseil d'école

Le Conseil recommande:

- que le conseil d'école soit autorisé à fixer lui-même le nombre de ses membres sans dépasser le chiffre 14 fixé par le projet de loi; que le législateur prévoie un minimum de cinq personnes ayant droit de vote au primaire et de sept au secondaire;
- que le législateur prévoie un mécanisme de rotation des membres afin d'assurer une certaine stabilité au conseil d'école;
- qu'à la place d'un commissaire élu, soit choisi par les autres membres du conseil d'école (si le conseil le désire) *au moins un* représentant de la communauté du quartier ou du territoire de l'école, de telle sorte que le conseil d'école puisse compter sur l'apport de gens du milieu n'ayant pas d'intérêt direct soit à titre d'usager, soit à titre d'employé, dans l'action menée par l'école.

— Fonctions et ressources de l'école

Le Conseil recommande:

- que la section V du projet de loi soit remaniée de manière à indiquer clairement les fonctions de l'école, celles du conseil d'école, celles du directeur et celles des enseignants;

- que, notamment, la section V du projet de loi permette aux enseignants d'être partie prenante aux décisions à caractère pédagogique, au sein du comité pédagogique de l'école, en matière d'adaptation de programmes, de choix de méthodes pédagogiques, de choix de manuels et du matériel didactique, d'évaluation des apprentissages des élèves ; qu'en ces matières, en cas de divergences de la part des autorités de l'école, la décision appartienne au conseil d'école ou au directeur d'école, selon qu'il s'agit de politiques ou d'administration courante ;
- que la délégation des pouvoirs de l'école et du conseil d'école vers la commission scolaire, en matière de ressources humaines, matérielles et financières, soit temporaire ;
- que le projet de l'école se situe dans le cadre d'un projet national d'éducation et qu'il ne puisse, en conséquence, se confiner à une seule dimension locale ;
- que l'école et la commission scolaire collaborent à l'évaluation que *fait* périodiquement le ministre ;
- que l'article 119 soit amendé de telle sorte que l'école puisse contracter en son nom propre, dans le cadre de ses prévisions budgétaires et, s'il y a lieu, conformément aux normes d'emploi de la commission scolaire ;
- que le législateur indique clairement s'il entend donner une réponse aux recommandations de la Commission Jean et s'il entend présenter un projet de loi propre à l'éducation des adultes ; autrement, qu'il accorde dans le projet de loi 40 toute la place qui revient aux adultes dans une école communautaire.

— Comités de l'école

Le Conseil recommande :

- que le législateur encourage la mise sur pied de comités de l'école, tels le comité des parents, le comité pédagogique, le comité des élèves ;
- que le législateur étende la juridiction de ces comités de telle sorte qu'ils soient consultés sur les critères et les modalités d'évaluation des services, des apprentissages et du personnel ; que, notamment, il complète la juridiction du comité pédagogique dans le sens d'une participation des enseignants à une prise de décision en matière pédagogique, telle que recommandée par le Conseil.

— Directeur et directrice d'école

Le Conseil recommande :

- que le législateur insiste sur le fait que le directeur d'école doit être un leader pédagogique, prenant appui sur les comités consultatifs de l'école et qui peut requérir, s'il y a lieu, un soutien administratif ;

- que les fonctions et devoirs du directeur d'école soient définis dans la perspective de sa double appartenance à l'école et à la commission scolaire;
- que la délégation de pouvoirs du conseil d'école au directeur d'école ne puisse être que partielle et provisoire.

b) La commission scolaire

Le Conseil considère que la commission scolaire est une charnière indispensable entre les écoles et le ministère de l'Éducation, qu'elle est un centre régional de services communs et qu'elle exerce un rôle de coordination des ressources humaines et des services éducatifs. Instance à la fois pédagogique et administrative, elle devrait regrouper des parents, premiers responsables de l'éducation des enfants, ainsi que des citoyens intéressés au développement de l'éducation dans la société. Le Conseil est d'avis qu'une commission scolaire doit être en mesure de surmonter les intérêts particuliers à chacune des écoles et d'assurer une action concertée avec les écoles sur le territoire qu'elle a charge d'administrer.

— Composition du conseil d'administration

Le Conseil recommande:

- que le conseil d'administration de la commission scolaire soit constitué d'une quinzaine de membres répartis de la manière suivante: des représentants élus par les conseils d'école et des citoyens élus au suffrage universel, les premiers devant être majoritaires;
- que les membres du personnel d'une commission scolaire puissent être éligibles au suffrage universel comme commissaires dans une autre commission scolaire;
- que le mandat des commissaires soit harmonisé avec le mandat des membres des conseils d'école et soit d'une durée de deux ou trois ans.

— Fonctions et ressources de la commission scolaire

Le Conseil recommande:

- que la place charnière de la commission scolaire soit nettement établie de telle sorte que cette dernière apparaisse comme le seul employeur et comme la seule corporation publique apte à planifier et à redistribuer les divers services éducatifs sur un territoire donné;
- que les rôles de planification et de coordination de la commission scolaire soient plus clairement affirmés par rapport à certaines fonctions de l'école, telles la détermination du calendrier scolaire, l'élaboration de programmes autres que les programmes d'études officiels, l'évaluation des apprentissages des élèves;

- que l'engagement et l'évaluation du directeur d'école, le renouvellement ou la résiliation de son mandat relèvent clairement de la juridiction de la commission scolaire et qu'à cet égard le conseil d'école exerce un rôle de recommandation;
- que le choix de l'école par les parents soit assuré selon les possibilités de la commission scolaire de telle sorte qu'il ne soit pas illusoire ni ne donne lieu à de l'intolérance dans les écoles;
- que l'article 229 concernant le déplacement du personnel soit modifié de manière à respecter les mécanismes prévus tant dans les conventions collectives que dans les politiques administratives;
- que la commission scolaire *établisse* sur recommandation du comité consultatif des élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, des critères sur l'organisation des services à ces élèves qui favorise leur intégration dans les classes ordinaires;
- que le législateur prévoie comment il peut résoudre les problèmes reliés au chevauchement des territoires des commissions scolaires linguistiques avant de fixer dans la loi une procédure de perception et de redistribution équitable de la taxe scolaire.

— Comités de la commission scolaire

Le Conseil recommande:

- qu'aux comités de la commission scolaire prescrits par le projet de loi, soient ajoutés les deux comités suivants: un comité pédagogique composé en grande partie d'enseignants et un comité pour les économiquement faibles, là où c'est nécessaire;
- que le comité de gestion regroupe tous les directeurs des écoles du territoire de la commission scolaire.

c) Le gouvernement et le ministre de l'Éducation

Le Conseil réaffirme la responsabilité générale de l'État en éducation et la responsabilité partagée des autres instances du système d'éducation. C'est pourquoi il est d'avis que tout nouvel aménagement du système d'éducation devrait s'appuyer sur la concertation de tous les partenaires de l'éducation. Le Conseil croit que les commissions scolaires doivent constituer les premières tables régionales où on définit des orientations, détermine les modalités d'application des politiques et règlements, assure les concertations, partage les ressources, exprime et arbitre les différends. Enfin, le Conseil tient à souligner qu'il existe partout, dans le réseau de l'éducation, beaucoup de sagesse et beaucoup d'expertise.

Le Conseil recommande:

- que le législateur manifeste plus de souplesse dans les règlements qu'il édicte, notamment en matière pédagogique;
- que l'organisme constitué pour promouvoir la qualité du matériel didactique ait un rôle d'évaluation et de recommandation plutôt qu'un rôle de production;

- que les cas de suspension et de révocation du permis d'enseigner soient d'abord traités par la commission scolaire et que, s'il y a lieu de procéder à une révocation de ce permis, la commission scolaire en réfère au ministre qui devra faire en sorte que la personne concernée soit entendue ;
- que l'étalement du déficit ou du surplus budgétaire d'une commission scolaire soit situé dans un cadre déterminé par le ministre, permettant une certaine latitude aux commissions scolaires ;
- que le pouvoir d'enquêter et celui de mettre en tutelle une commission scolaire que pourrait exercer le ministre demeurent sous la juridiction du gouvernement ;
- que les projets de règlements liés au projet de loi 40 soient publiés sans délai.

d) La confessionnalité scolaire

Le Conseil considère, en accord avec le projet de loi, que l'école est d'abord publique et commune. Il croit que les droits de tous doivent être respectés, particulièrement ceux des minorités religieuses ou non religieuses. Il est d'avis qu'il faut examiner la confessionnalité scolaire à partir du vécu des écoles plutôt qu'à partir des structures. Enfin, le Conseil n'est pas en mesure de dire si l'école publique devrait avoir ou ne pas avoir de statut confessionnel reconnu par le Comité catholique ou par le Comité protestant.

Le Conseil recommande :

- que l'école offre aux élèves le choix entre un enseignement religieux et un enseignement moral, répondant aux exigences suivantes :
  - que, dans l'école publique et commune, soit assuré à tous les élèves un enseignement moral conforme aux programmes d'études officiels ;
  - que l'enseignement religieux offert au choix de l'élève soit en mesure de garantir l'atteinte des objectifs obligatoires et l'acquisition des contenus obligatoires compris dans les programmes d'études officiels d'enseignement moral ;
  - qu'une telle condition soit considérée comme un objet de décision soumis au conseil d'école qui déterminera quand un enseignement religieux peut être offert au choix de l'élève, qu'un tel enseignement peut remplacer l'enseignement moral au même titre que l'enseignement religieux catholique ou protestant ;
- qu'un projet éducatif d'école puisse inclure des valeurs morales et des valeurs religieuses rattachées à une confession ;
- que l'application du droit de l'enseignant de refuser de dispenser l'enseignement religieux confessionnel soit exempte de toute discrimination, notamment dans les écoles qui demanderont et obtiendront la reconnaissance confessionnelle ;

- qu'à propos de l'article 81 relatif à la qualification du personnel appelé à dispenser l'enseignement religieux catholique ou protestant, soient rappelées les conditions générales de qualification du personnel, notamment pour ce qui a trait à l'enseignement moral et à tout enseignement de la religion, qu'il soit ou non confessionnel catholique ou protestant;
- qu'une animation comportant des activités en concordance avec les programmes d'études officiels en enseignement moral soit inscrite dans la loi, de même qu'une animation convenant à tout groupe religieux avec lequel le conseil d'école aura convenu d'une entente qui permette un tel enseignement;
- que toute commission scolaire puisse engager un responsable de soutien à l'enseignement moral et un responsable du soutien à l'enseignement religieux après entente avec *les* Églises ou groupes concernés; qu'en conséquence le législateur modifie l'article 220 du projet de loi de telle sorte qu'il ne s'applique pas à *une* Église;
- que la commission scolaire veille à assurer le respect des droits des minorités dans toutes les écoles sises sur son territoire;
- que les articles 474 et 475 du projet de loi soient adoptés, le Conseil n'étant pas toutefois en mesure de se prononcer sur les paragraphes e) et f) de l'article 474 portant sur les pouvoirs du Comité catholique et du Comité protestant relatifs à la reconnaissance confessionnelle des écoles.

e) Les structures linguistiques

Le Conseil considère que des structures linguistiques constituent un compromis historique acceptable. Il est d'avis que des commissions scolaires et des écoles d'une même langue peuvent réaliser ensemble la meilleure cohésion possible en s'appuyant sur des conditions culturelles facilitantes.

Le Conseil recommande:

- que les nouvelles commissions scolaires aient un statut linguistique;
- que les citoyens catholiques et protestants et les autorités scolaires compétentes, cherchent, pour Québec et Montréal, des solutions autres que celles de commissions scolaires confessionnelles où la population scolaire serait quasi inexistante et ne se contentent pas de s'en tenir à des enclaves confessionnelles réduites aux dimensions des territoires de 1867;
- que le législateur étudie la suggestion des groupes anglophones établissant des zones propres à assurer l'épanouissement de la communauté anglophone dans les nouvelles commissions scolaires linguistiques.

f) L'intégration des commissions scolaires

Le Conseil est d'avis que le processus déjà commencé d'intégration des commissions scolaires primaires et secondaires doit être poursuivi et achevé. Les nouvelles commissions scolaires en regroupant des écoles

primaires et des écoles secondaires sur un même territoire seront davantage en mesure d'atteindre les buts éducatifs qu'elles poursuivent en concertation avec les écoles.

Le Conseil recommande :

- que les nouvelles commissions scolaires regroupent les écoles du primaire et celles du secondaire.

g) La Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation

Il est nécessaire de conserver à un organisme comme le Conseil le caractère d'une instance consultative ultime dans le système d'éducation. Le Conseil est aussi d'avis que la composition d'un tel organisme doit être ajustée au réaménagement du système d'éducation sur une base linguistique.

Le Conseil recommande :

- que la portée de l'article 310 du projet de loi soit redéfinie à la lumière de l'article 30 de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation et que soit rayé du projet de loi l'article 476 qui limite la juridiction reconnue au Conseil ;
- que le législateur remette en question pour fin d'amendement les articles pertinents de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation (L.R.Q., chap. C-60) de manière à ajuster la composition actuelle du Conseil d'après des critères linguistiques et non plus confessionnels.

h) Mise en oeuvre

Le Conseil croit qu'une restructuration scolaire aussi importante que celle proposée par le projet de loi 40 doit être caractérisée par une grande prudence dans sa mise en oeuvre et s'appuyer sur la collaboration de tous les partenaires, notamment les commissions scolaires existantes.

Le Conseil recommande :

- que la composition de la commission de mise en oeuvre s'appuie sur une recommandation des divers groupes représentés et que, parmi ces groupes, apparaissent les enseignants ;
- que les membres du comité exécutif de la commission soient nommés par et parmi les membres de la commission de mise en oeuvre ;
- que le président de la commission de mise en oeuvre et celui du comité de mise en oeuvre soient nommés après consultation des membres de l'un ou l'autre organisme, selon le cas.

i) Dispositions transitoires

Le Conseil est d'avis que le même esprit d'ouverture doit animer le législateur tant dans les dispositions transitoires que dans les dispositions permanentes du projet de loi.

Le Conseil recommande :

- que dans tous les cas où une taxation peut être exigée pendant la période de mise en oeuvre, une telle taxation soit soumise à des limites précises, et si de telles limites devaient être dépassées que le recours à un référendum soit prévu.

Enfin, compte tenu que le Conseil n'a pas été en mesure de se prononcer en ce qui a trait au statut confessionnel de l'école, aux pouvoirs de reconnaissance du Comité catholique et du Comité protestant, le Conseil s'abstient également sur la mesure transitoire contenue dans l'article 611 du projet de loi et concernant la reconnaissance confessionnelle qu'une école a le 1er juillet 1985.

Dissidences

Dissidence de M. Daniel Baril sur la question confessionnelle

Deux raisons m'obligent à être dissident de l'avis que présente le Conseil sur la question confessionnelle:

— les limites évidentes de la recommandation elle-même,

— l'argumentation de fond avec laquelle je diverge d'opinion.

1. Quelques limites dans la recommandation

Le Conseil reconnaît que la confessionnalité se trouve renforcée à l'école par le projet de loi 40; on peut donc s'attendre à ce que les malaises dus à la confessionnalité se trouvent par le fait même eux aussi « renforcés ». Par contre les recommandations qu'apporte le Conseil ne visent pas à atténuer les effets de discrimination entraînés par la confessionnalité mais à atténuer les disparités créées entre les religions par le projet de loi. Le Conseil opte donc pour rendre accessibles à tous les groupes religieux les privilèges jusqu'ici consentis aux seuls catholiques. Il s'agit là à mon avis d'une voie sans issue qui ne peut que contribuer à alimenter une situation déjà fort conflictuelle. L'importance accordée à la religion à l'école va au-delà des attentes exprimées et semble même dépasser l'importance qu'occupe cette dimension dans l'ensemble de la société.

L'orientation retenue amène le Conseil à passer sous silence de nombreux problèmes auxquels il ne semble pas avoir accordé toute l'attention nécessaire:

— le préscolaire: la situation déjà fort déplorable au primaire ne risque-t-elle pas de s'étendre au préscolaire et d'en perturber le climat avec l'extension à ce niveau de la même « logique » qui soustend la confessionnalité dans le reste du système?

— les enseignants: on ne peut se satisfaire des dispositions d'exemption incluses aux articles 79 et 80 puisque cette mesure déjà prévue au Règlement du comité catholique s'est avérée fort peu applicable dans la pratique. Pourquoi doit-on maintenir l'enseignement religieux dans la tâche régulière du titulaire?

— la pastorale: il ne me semble ni réaliste ni souhaitable que l'école puisse mettre sur pied trois services (ou plus) d'animation distincts et compétitifs offrant leurs activités à des clientèles particulières de l'école. À quel objectif pédagogique et éducatif répond une telle compartimentation de la vie de l'école?

— l'enseignement religieux et l'enseignement moral: la concordance souhaitée entre les objectifs et les contenus de ces programmes est-elle réalisable sans dénaturer les orientations de l'un ou l'autre de ces enseignements?

— l'école laïque: tout en disant se situer dans la foulée des attentes de la population, le Conseil ne recommande pas de rendre possible la création d'écoles laïques. Ce type d'école n'est-il pas une attente tout

aussi importante que l'école multiconfessionnelle à laquelle le Conseil accorde sa préférence ?

2. La question de fond

Le Conseil accepte la présence de l'enseignement religieux à l'école en rappelant la perspective éducative de sa recommandation antérieure sur la confessionnalité. Une précision s'impose. L'aspect éducatif de l'enseignement religieux réside dans l'éveil à des valeurs humanistes ou morales ; ceci ne doit pas nous faire perdre de vue que la raison d'être première de cet enseignement reste l'éveil de la foi. Cet aspect catéchistique qui vise la transmission d'une croyance et d'une doctrine n'est pas du domaine proprement éducatif mais du domaine des convictions personnelles. Cette dimension inhérente à l'enseignement religieux et à la pastorale ne relève pas des écoles et il serait abusif de la considérer comme devant faire partie d'un modèle organique de l'éducation. Son intégration dans la vie de l'école, son introduction parmi les matières académiques en font une source de discrimination, d'injustice et d'incohérence. Quant à l'aspect éducatif de cet enseignement, il peut très bien être satisfait par un cours de formation morale.

L'organisation d'un système scolaire conçu en fonction de l'adhésion ou non à des croyances religieuses entraînera toujours des discriminations, des divisions et des conflits. C'est pourquoi la sacramentalisation, la pastorale, l'enseignement religieux confessionnel et tout ce qui sous-tend la promotion de la foi devraient être progressivement retirés des écoles. La liberté de conscience pour tous, le respect des convictions de chacun, la justice sociale et la saine administration des ressources nécessitent la laïcisation du système scolaire, ce qui ne brime aucunement le droit à la liberté de religion.

Il va de soi que le retrait des contenus confessionnels de l'école rend caduques les structures et services qui y trouvent leur raison d'être (comités confessionnels, conseillers en enseignement religieux, statut confessionnel, etc.).

Dissidence de M. Lucien Rossaert, vice-président du Conseil supérieur de l'éducation

Il est toujours difficile d'être en désaccord avec ses collègues. Le débat au sein du Conseil supérieur de l'éducation fut, sans aucun doute, conduit dans un climat de respect mutuel. Il aurait été souhaitable d'être unanime au sujet de *la restructuration scolaire* ; mais cela ne fut pas le cas. L'expression *différer à l'amiable* s'applique dans ce contexte. Je me dois de signaler mon appréciation du respect et de la compréhension que le président du Conseil, Claude Benjamin, a démontrés, sans équivoque : chacun a droit à son point de vue. Il me plaît, en plus, de signaler mon respect profond envers tous les membres du Conseil ; même en désaccord, nous avons su travailler ensemble à l'amiable.

Même dans les meilleures conditions il n'est jamais chose simple pour un organisme de s'entendre sur un sujet aussi vaste et complexe que celui du système scolaire du Québec. En comparaison avec d'autres domaines administratifs, tel le monde des affaires, le système scolaire

du Québec s'étend sur un vaste territoire de la Gaspésie à la rivière Outaouais et, en plus, implique des populations diverses ayant une multitude de besoins. Pour cette raison, si nous voulons demeurer objectifs, le fait de se concentrer sur un point en particulier, tel celui des structures, n'est pas chose facile. Ce qui est de première importance est ce que nous accomplissons quotidiennement pour garantir l'avenir de nos jeunes gens de quelque 2 500 écoles. Ceci est aussi important, si ce n'est plus important, que tout projet de réforme. Si nous ne voulons pas perdre de vue que le but primordial d'un système éducatif est le développement de jeunes gens, nous devons aller au-delà des émotions et des inquiétudes pouvant entourer une question ou un projet en particulier.

Depuis 1960, le système scolaire québécois occupe une place importante du discours public; le véritable fouillis dans les lois, règlements, politiques et instructions, et les défis judiciaires qui en résultent, inquiètent bon nombre de parents et d'éducateurs:

- les régimes pédagogiques;
- les nouvelles politiques concernant les services aux étudiants;
- les nouveaux programmes à tous les niveaux, pour tous les sujets, à l'élémentaire et au secondaire;
- les nouvelles politiques concernant l'enseignement professionnel;
- la réforme concernant le transport scolaire;
- les négociations collectives;

... pour ne nommer que quelques points parmi tant d'autres. Chacun de ces éléments, considéré individuellement, constitue une entreprise majeure. Exécutés en même temps, ces éléments peuvent conduire à une crise. Y rajouter un projet majeur, telle la restructuration scolaire, pourrait véritablement résulter en un écroulement du système. Voilà pour les difficultés!

Les succès semblent être un peu plus difficile à percevoir. Mais, il y a des développements positifs qui ont beaucoup de mérite. Nos institutions ont su relever bien des défis. L'introduction des nouveaux programmes poursuit sa route, même si le matériel didactique promis n'est pas toujours disponible. Les combats menés contre la désaffection de l'école par nombre d'élèves, contre le vandalisme et la violence, s'avèrent un succès. Il faut rendre hommage à nos commissions scolaires, à nos administrateurs et à nos enseignants qui réussissent en dépit de difficultés de toutes sortes.

Toutefois, nous nous devons de demeurer carrément sceptiques quant à l'affirmation que la multitude de problèmes auxquels nous devons faire face à l'heure actuelle peut être résolue par *une* seule proposition voulant changer les structures en place.

Qualité et vocation

Le système scolaire a-t-il échoué? Tombe-t-il en décadence? Certains disent que oui. Mais, de toute évidence, le système a réussi. Au cours

des dernières années, la réalité la plus importante n'a pas été l'affaiblissement du système mais plutôt une vitalité étonnante permettant la sauvegarde d'une éducation de qualité – malgré le bouleversement majeur déclenché il y a une vingtaine d'années.

Dire que le projet du ministre de l'Éducation est irrecevable n'est pas juste. Les douleurs et le fardeau de plusieurs échecs dans certains secteurs nécessitent l'attention du ministre. De l'autre côté de la médaille, la qualité reconnue, partout en Amérique du Nord, du système protestant, fait que *la récompense pour une tâche bien menée et une éducation de qualité est sa propre destruction*.

Au cours des vingt dernières années, malgré des pressions étonnantes, le système scolaire protestant a évolué et s'est adapté aux nouvelles réalités québécoises tout en étant au pas des tendances nord-américaines – le progrès continu, l'enseignement individualisé, la promotion par matière, et plus récemment, la télématique – pour ne mentionner que quelques-unes de ces tendances.

Principes fondamentaux

La tradition québécoise en milieu scolaire repose sur le respect des traditions diverses du Québec, sur une administration démocratique et sur un enseignement de qualité. Les principes suivants sont essentiels à la préservation d'un système scolaire démocratique:

1) Démocratie locale et suffrage universel

Tout citoyen a le droit d'élire des commissaires pour siéger directement dans des commissions scolaires publiques ayant le pouvoir et les moyens de gérer et de maintenir les écoles selon les besoins et priorités des communautés que ces commissions desservent.

2) Équilibre des pouvoirs

Entre l'autorité de l'État et celle des commissions scolaires doit exister un équilibre des pouvoirs afin de permettre aux dites commissions scolaires de prendre des initiatives sans interférences administratives.

3) Partage des juridictions

Les commissions scolaires et les municipalités doivent être indépendantes les unes des autres afin que les objectifs et les besoins essentiels de l'éducation ne soient ni compromis par les priorités d'ordre municipal, ni en concurrence avec ces dernières.

4) Pouvoirs d'imposition (taxation)

Les commissions scolaires ont le droit d'imposer des taxes aux membres des communautés qu'elles desservent pour accroître ainsi leur capacité de répondre aux besoins et aux objectifs exprimés par leurs milieux et pour répartir équitablement sur leurs territoires les services pédagogiques, les services personnels aux élèves et les services complémentaires aux élèves.

5) Responsabilité et consultation

Les commissions scolaires, en plus de leur responsabilité envers l'État, doivent répondre directement aux électeurs quant à l'utilisation des fonds publics. En outre, ces derniers ont le droit à la consultation sur toute politique éducative. En raison de leur proximité de leurs milieux, les commissions scolaires représentent un lien efficace entre les divers organismes qu'une consultation démocratique exige.

6) Droit constitutionnel et droit de diversité

Les citoyens catholiques et protestants du Québec possèdent le droit constitutionnel de maintenir et de développer leurs propres systèmes d'éducation ainsi que le droit naturel qu'a toute minorité religieuse, culturelle et linguistique, d'être en dissidence avec un enseignement qui peut être en conflit avec ses croyances.

7) Services

Chaque milieu, par l'entremise de sa commission scolaire a l'obligation, la responsabilité et le droit d'adapter, de développer et d'enrichir les programmes provinciaux pour mieux répondre aux besoins locaux en services pédagogiques, services personnels aux élèves et services complémentaires aux élèves.

8) Stabilité des personnels

La stablité d'emploi des personnels des commissions scolaires doit être maintenue afin de garantir l'implantation et l'adaptation harmonieuse et continue des programmes pédagogiques, des services personnels aux élèves et des services complémentaires aux élèves.

9) Planification et coûts

Le contexte de restrictions budgétaires exige une évaluation précise de toute réforme. Toute proposition doit donc inclure une planification détaillée afin de prévoir les ressources financières nécessaires. Une société vigilante doit s'assurer qu'elle peut soutenir les coûts que toute réforme implique.

Solutions à brève échéance

Toute proposition ou avis qui va à l'encontre de ces principes fondamentaux ne peut recevoir mon appui. Je suis donc d'avis:

1. que le projet de loi du Gouvernement du Québec intitulé « Loi sur l'enseignement primaire et secondaire public » doit être retiré;
2. que le manque d'explications et d'analyses détaillées relativement aux coûts du projet de Loi sur l'enseignement primaire et secondaire laisse à désirer; que certaines études démontrent une augmentation des coûts pour financer ledit projet; que sans preuve complète d'une diminution des coûts, ce projet ne peut être considéré;

3. que le manque d'explications détaillées relativement aux règlements sur l'éventuelle application de la Loi sur l'enseignement primaire et secondaire, une fois de plus, laisse à désirer; que le manque d'explications complètes sur l'implication desdits règlements à venir laisse la population québécoise sans réellement connaître l'étendue de ce projet; que le fait que ces règlements peuvent être changés en tout temps sème la crainte dans bien des milieux;

4. que la structure des commissions scolaires confessionnelles doit être retenue à travers le Québec comme étant, pour le moment, la meilleure protection des traditions québécoises tel que prévu à l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique;

5. que, tout en demeurant à l'intérieur des structures existantes, tout changement de ces structures scolaires doit reposer sur des garanties constitutionnelles fermes;

6. que la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation doit être maintenue afin de respecter la composition confessionnelle actuelle de ce Conseil;

7. que le statut et les fonctions des sous-ministres de foi catholique et de foi protestante ainsi que les attributions des directions et services qui leur sont rattachés doivent être maintenus d'après les lois et les procédures existantes;

8. que le principe de consultation ouverte et continue, par le ministère de l'Éducation auprès des parents, des électeurs, des enseignants et des commissaires doit permettre de mieux tenir compte des désirs des milieux avant de prendre toute décision;

9. que la responsabilité pour l'éducation au niveau local demeure la responsabilité des commissaires élus démocratiquement par suffrage universel; que ces commissaires doivent être élus de façon directe pour siéger dans la commission scolaire;

10. que la structure existante des commissions scolaires, par l'entremise de leurs départements des services pédagogiques et des départements des services aux élèves, doit avoir le contrôle et la gérance des programmes pédagogiques ainsi que des services personnels aux élèves et des services complémentaires aux élèves; que l'exécution de ces services doit répondre aux besoins des communautés locales;

11. que la structure existante continue d'être la voie d'implantation des nouveaux régimes pédagogiques, car la consultation sur ces dits régimes ainsi que la conception d'un bon nombre des articles desdits régimes furent considérées et planifiées comme étant la responsabilité des commissions scolaires existantes lors du sanctionnement des décrets 551-81 et 552-81 le 25 février 1981;

12. qu'il faut accorder aux commissions scolaires un pouvoir de taxation suffisant pour satisfaire les buts éducatifs formulés par les communautés qu'elles desservent;

13. qu'un amendement à la loi est nécessaire pour améliorer le système d'élection des commissaires aux commissions scolaires existantes (moment propice de l'année pour les élections, allocation de temps pour faire campagne, fonds nécessaires pour faire campagne, etc.);

14. qu'afin d'épargner argent et ressources, il est généralement accepté que le nombre de commissions scolaires actuelles peut être réduit; que l'intégration des commissions scolaires locales et régionales, à l'intérieur des structures actuelles, doit se faire sans délai;

15. que les aménagements des territoires pour des cas spéciaux, afin d'assurer une meilleure qualité de l'éducation, doivent être maintenus – (ex. – le territoire Deux Montagnes-Joliette de la commission scolaire Laurenval/le territoire Harwood de la commission scolaire Lakeshore);

16. que les aménagements des territoires scolaires nouveaux doivent se faire uniquement pour maintenir la qualité de l'éducation ou pour assurer une meilleure qualité de l'éducation; que, à cet égard, la proposition gouvernementale présentée dans le document intitulé *Le choix des régions*[1] et qui déclare « que soient progressivement regroupés sur un territoire de concertation unique tous les ministères ou organismes qui offrent des services ou des programmes... » semble ainsi indiquer que le projet de loi 40 n'est que la première de deux phases de restructuration scolaire;

17. que les règles sur les ententes entre commissions scolaires de confessionnalités différentes soient révisées afin d'assurer une représentation adéquate aux parents qui envoient leurs enfants à une commission scolaire de confession autre que la leur;

18. que les lois existantes doivent être élargies afin de permettre que des groupes de parents et de contribuables puissent organiser et administrer des écoles à base linguistique française ou anglaise; que lorsque des écoles dans une municipalité scolaire sont ainsi établies, la loi doit permettre à ces écoles d'être administrées par une corporation créée à cette fin et que ces corporations doivent être à base linguistique française ou anglaise et que la loi ainsi amendée engage les commissions scolaires catholiques ou protestantes, selon le cas, à coopérer à l'organisation desdites nouvelles corporations;

19. « que le ministre de l'Éducation poursuive les actions juridiques déjà engagées, à la suite du jugement de la Cour supérieure sur l'école Notre-Dame-des-Neiges, et qu'il éclaire la population sur les possibilités et les limites du droit actuel, particulièrement pour les milieux desservis par la Commission des écoles catholiques de Montréal et la Commission des écoles catholiques de Québec, soumises à l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique[2] »; que le ministre de l'Éducation doit poursuivre ainsi les actions juridiques afin d'obtenir un jugement déclaratoire sur la question de la confessionnalité scolaire.

---

1. Voir *Le Choix des régions*, document de consultation sur le développement des régions, 1983, Québec, page 90.
2. Voir *La confessionnalité scolaire*, 1981, Conseil supérieur de l'éducation, Québec, page 25.

Vers de nouvelles attitudes

Les autorités en matière d'éducation doivent tenter de créer un ensemble de structures et de règlements qui pourront subsister pour plus de trois ou quatre années, lesquels devront encourager et aider les enseignants à accomplir leur tâche. De nouvelles attitudes positives s'imposent. Quelques décisions critiques doivent être prises avant de s'attaquer à de nouveaux dossiers.

Quelles sont ces décisions critiques? En voici six:

I. Un traitement à long terme doit être accepté comme étant fondamental. Des solutions à court terme ne provoquent que des cris d'insatisfaction et des demandes que l'ordre soit établi. Ce que l'on veut c'est une stabilité à long terme.

II. L'inflation de réformes est la difficulté la plus aiguë. Cette maladie doit être guérie. Ce que le public désire à l'heure actuelle c'est un climat relativement calme et stable. Il faut mettre de l'ordre dans les projets de réforme en cours avant d'en considérer d'autres. Ce que le public réclame c'est de mettre une fin au style de gestion scolaire qui semble être en crise continuelle.

III. *Tous* les niveaux du monde de l'éducation doivent réaliser qu'ils ont une contribution à faire – gouvernement, commission scolaire, éducateur. Si *un* de ces secteurs place son intérêt particulier avant celui de notre jeunesse, la faillite est certaine. Un intérêt sincère et véritable dans les besoins de la jeunesse constitue le meilleur intérêt particulier que nous pouvons avoir.

IV. Le gouvernement et les institutions éducatives devraient mener des études en profondeur sur les coûts directs et indirects relativement à toute proposition de réforme scolaire. Les documents publics qui annoncent une réforme ou des changements devraient contenir des informations pertinentes sur leurs coûts et sur leur « faisabilité ».

V. Un effort concerté est nécessaire de la part du gouvernement, des commissions scolaires et des pédagogues afin d'assurer une éducation de qualité sans avoir à faire face à des bouleversements majeurs. Il est impératif que les traditions soient respectées. Le seul critère à invoquer est celui qui indique l'objectif primordial – l'enfant.

VI. Le gouvernement, les institutions et les pédagogues doivent cesser de s'attaquer les uns les autres concernant les matières en question. La lutte des pouvoirs n'est pas la solution. Des débats personnalisés ne résolvent rien. Des projets de loi qui risquent d'aboutir devant les tribunaux doivent être évités. Une formule de consultations franches et ouvertes basées sur les faits et problèmes est la seule façon de progresser.

Tout ceci est plus facile à dire qu'à faire. Mais, lorsque l'on pourra entreprendre une période de consultation et d'implication réelle avec la communauté, on entrera alors dans une période de satisfaction et de stabilité. Le fardeau d'une bureaucratie excessive doit être remplacé par une consultation vraie et honnête. Une vraie consultation implique que

non seulement on écoute la communauté mais que ses suggestions soient fidèlement représentées au niveau décisionnel. Un tel respect pour une implication sincère et authentique est un réel engagement à l'excellence.

Conclusion

Toute position prise relativement à un sujet complexe court le danger d'être simplifiée à outrance. Il est tentant lorsqu'on doit étudier un projet tel que celui de la réforme scolaire de commettre l'erreur du pessimiste: « ... c'est la fin du monde » – ou celle de l'optimiste: « ... voilà le début d'une nouvelle prospérité ». Aucune de ces positions extrémistes ne mérite d'être considérée. Du reste, un optimisme béat ne donne aucune satisfaction. Ceux qui croient être dans la bonne voie, et qui ne prennent pas le temps de jeter un regard vers l'arrière, risquent de se faire dépasser. La seule façon de venir à bout d'un changement est de participer à sa création. Mais, comment les membres des communautés minoritaires peuvent-ils contribuer à une réforme complète quand le processus lui-même cause leur propre destruction?

Cette prise de position n'est pas en faveur du statu quo. Elle se fonde sur les forces et le potentiel d'une communauté, de ses membres et de ses institutions. Les minorités n'osent pas nier l'impact des réformes québécoises au cours des vingt dernières années. Mais, ce n'est pas là la question.

La question est celle-ci: Dans quelle direction est-ce que les communautés minoritaires dans le secteur de l'éducation doivent se diriger? Qu'est-ce que les éducateurs de ces communautés doivent faire afin de devenir des associés à part entière dans la création de la réforme du Québec? Comment les éducateurs de ces communautés peuvent-ils utiliser leur système scolaire de qualité qui existe présentement dans la création de nouveaux horizons? La tradition des minorités québécoises de respecter une éducation de qualité et de travailler dans cette direction sera-t-elle respectée à son tour? L'injustice de cette situation provient du fait que les réponses à ces questions semblent provenir de sources à l'extérieur des communautés minoritaires.

Il faut savoir que la force d'une société n'est pas fondée sur un système uniforme ou par des approches uniformes. La possibilité d'une croissance particulière, sans toutefois affecter la croissance d'autrui, est la force d'une société collective. Ce principe est fondamental aux exigences d'un pluralisme qui se veut démocratique.

Ce pluralisme vraiment démocratique est bien explicité dans le préambule de la Loi sur le ministère de l'Éducation ainsi que de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation:

ATTENDU que tout enfant a le droit de bénéficier d'un système d'éducation qui favorise le plein épanouissement de sa personnalité;

ATTENDU que les parents ont le droit de choisir les institutions qui, selon leur conviction, assurent le mieux le respect des droits de leurs enfants;

ATTENDU que les personnes et les groupes ont le droit de créer des institutions d'enseignement autonomes et, les exigences du bien commun étant sauves, de bénéficier des moyens administratifs et financiers nécessaires à la poursuite de leurs fins;

ATTENDU qu'il importe d'instituer, suivant ces principes, un ministère de l'Éducation dont les pouvoirs soient en relation avec les attributions reconnues à un Conseil supérieur de l'éducation, à ses comités catholiques et protestants ainsi qu'à ses commissions.

Si nous nous soucions de ce que nos enfants, et leurs enfants diront de nous, si nous voulons qu'un jour ils soient reconnaissants pour ce que nous avons accompli durant ce défi qui va à l'encontre de nos traditions, nous nous devons de travailler de façon à conserver et à appliquer ces principes proclamés dans le préambule de la Loi sur le ministère de l'Éducation ainsi que de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation. Il n'y a qu'un choix à notre disposition: sauvegarder les principes du pluralisme et le respect de la diversité. Voilà le défi de tout Québécois; non seulement pour cette année ou pour cette décennie mais au-delà du prochain siècle.

Dissidence de Mme Joan Fitzpatrick

I wish to record my disagreement with the report prepared and adopted by the Superior Council of Education on "La restructuration scolaire – loi sur l'enseignement primaire et secondaire public" (projet de loi 40) ».

The plan for the restructuration of the school boards is completely unacceptable to the majority of the protestant community. Confessional school boards, elected by universal suffrage, ensure the democratic expression of all Quebecers within their respective communities in matters of education. These duly-elected school boards serve as an intermediate authority between the state and the school, and their elimination will silence the established voice of the community in educational matters.

The proposed dismantling of established school structures erodes the right of confessional education, guaranteed by article 93 of the Constitution Act of 1867. We believe that the denominational rights include the right to maintain and operate schools, the right to levy taxes in support of these schools and the right to decide how these schools will function.

The Quebec protestant school boards have developed educational systems that have served their communities well and in which they have both confidence and pride. They are not opposed to educational reforms as has been clearly indicated by numerous innovations and adaptations to change that have been developed in response to community needs throughout the years. However, radical changes to the existing structures, as proposed by Bill 40, are both unnecessary and ill-advised. It is our belief that changes should evolve gradually, from the needs of the individual communities, within the existing structures.

The ominous trend towards increased centralization of educational policy-making and control at the provincial level is unacceptable. Schools will be responsible only for the implementation of policies and decisions made by the ministry, rather than by the individual school boards. We consider that this presents a serious loss of opportunity for the evolution of local initiatives and diversity that have developed so successfully within the present structures.

We believe in and demand to retain the legally constituted confessional boards as established and protected by law. This right of our community forms a basis of support for its continuation and is a right that we wish to preserve.

As I strongly disagree with the dismantling of the existing school board structures, I cannot therefore agree to the adoption of this report.

Dissidence de Mme Constance Middleton-Hope

Je me dois d'inscrire ma dissidence sur l'avis du Conseil supérieur de l'éducation dans un esprit de cohérence avec les positions antérieures du Comité protestant.

La division linguistique préconisée par le projet gouvernemental et entérinée par le Conseil milite contre la garantie constitutionnelle qui est le gage de la garantie confessionnelle pour les protestants. Ces derniers sont conscients de vivre leur confessionnalité à leur façon et se disent fiers d'une longue tradition d'excellence en éducation et d'accommodement aux divers regroupements qu'ils ont accueillis dans leurs écoles et ils ne sont pas convaincus que les garanties du législateur ne sont pas éphémères.

Le Conseil supérieur, par la suite, dans la crainte que les droits de certains soient abrogés, suggère de s'aventurer au pays des merveilles en étendant à tout regroupement religieux l'enseignement qu'il désire et en s'assurant qu'il y ait des appuis au niveau de la commission scolaire dite « linguistique ». Le Conseil aurait tenté de rapprocher tous les éléments divers qui sont les composantes de notre société; il reste que, dans le vécu, dans le réel, les protestants démunis de leurs commissions scolaires sur lesquelles repose le système qu'ils ont bâti depuis 200 ans se trouvent marginalisés dans un système linguistique dans plusieurs coins de la province. L'on aura beau parler des droits de tous, on finira par amputer les protestants de leurs écoles en faveur de regroupements que l'on connaît à peine et que l'on arrive mal à comprendre.

Si le Conseil avait recommandé des aménagements locaux et expérimentaux, j'aurais été d'accord que, dans certains milieux, l'expérience d'une communauté linguistique avec garanties confessionnelles aurait été valable. C'est le modèle unique qu'on entend imposer à la communauté protestante qui m'apparaît anormal. Ce milieu a évolué selon les besoins exprimés par ses clientèles diverses et selon les courants sociaux qui modifient les moeurs de la société globale. La communauté protestante se sent menacée dans la foulée des interventions qui se situent dans une autre tradition qui est celle de la diversité catholique et, par conséquent, elle se rattache davantage à ses traditions tout en vivant le

courant d'évangélisme qui agite ses pairs américains et canadiens des autres provinces.

Je déplore de plus que le Conseil passe sous silence le fait que le projet de loi 40 propose la réduction des pouvoirs des comités confessionnels, notamment ceux du Comité protestant.

Annexes

I. Liste des organismes qui ont présenté un mémoire

Alliance-Québec
Association des administrateurs scolaires du Québec
Association des cadres scolaires du Québec
Association des commissions scolaires protestantes du Québec
Association des directeurs généraux des commissions scolaires
Association des directeurs généraux des commissions scolaires protestantes du Québec
Association des institutions d'enseignement secondaire
Association des parents catholiques du Québec
Association of Directors of English Schools of Quebec
Association provinciale des enseignants catholiques du Québec
Association provinciale des enseignants protestants du Québec
Centrale de l'enseignement du Québec
Comité de parents de la commission des écoles protestantes du grand Montréal
Comité de parents de la commission scolaire des Laurentides**
Comité de parents de la commission scolaire Vaudreuil-Soulanges**
Commission scolaire des Laurentides*
Commission scolaire de Sainte-Thérèse*
Commission scolaire régionale Louis-Fréchette*
Fédération des comités de parents de la province de Québec
Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec
Fédération québécoise des directeurs d'écoles
Frères des écoles chrétiennes**
La Commission des écoles protestantes du Grand Montréal
La commission scolaire de Valleyfield*
La commission scolaire Saint-Jérôme
Mouvement Laïque québécois
Parents' Committee of Lakeshore School Board
Parents' Coordinating Committee of the CECM
Quebec Association of Catholic School Administrators
Quebec Federation of Home and School Association
Société québécoise pour enfants autistiques**
Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec
The Lakeshore School Board
The English Speaking Catholic Council
Township Association*

---

* L'organisme a présenté un mémoire mais n'a pas été entendu en audience.

** L'organisme a envoyé un mémoire après les audiences.

II. Questionnaire

1. Quels sont les points du livre blanc « L'école québécoise : une école communautaire et responsable » avec lesquels vous êtes *en accord* ?

   Pourquoi ?

2. Quels sont les éléments du livre blanc que vous jugez *insatisfaisants* ou *inacceptables* ?

   Pourquoi ?

3. Quelles *suggestions* feriez-vous pour *modifier* ou *améliorer* le projet gouvernemental ?

4. Quels *autres points* voulez-vous porter à l'attention du Conseil supérieur de l'éducation ?

5. En définitive, jusqu'à quel point jugez-vous nécessaire la restructuration scolaire telle que proposée par le ministre ?

III. Bibliographie

BEAUCHESNE, Jean, *Opinion sur le statut juridique des écoles*, texte inédit, novembre 1982.

BOUCHARD, Marie, *La réforme scolaire et l'expérience de la participation*, dans LE DEVOIR, mercredi 3 novembre 1982.

BRASSARD, André, *L'école québécoise comme organisation et comme institution, une analyse critique du projet gouvernemental de restructuration scolaire*, Association des directeurs généraux des commissions scolaires, Montréal, juin 1983, 306 pages ronéotypées.

BRASSARD, André et Marcel OUELLET, *Quelques aspects de la décentralisation administrative vers les écoles*, L'Association des commissions scolaires de la région de Montréal, Série « Notre école » n° 1, Montréal 1983, 102 p.

BRASSARD, André et Luc BRUNET, *Centralisation-décentralisation, Étude de modèles organisationnels*, Association des commissions scolaires de la région de Montréal, Série « Notre école » n° 2, Montréal, 1983, 116 p.

BURGESS, Donald A. et Clermont BARNABÉ, *Une étude des pouvoirs scolaires des parents*, L'Association des commissions scolaires de la région de Montréal, Série « Notre école » n° 4, Montréal, 1983, 54 p.

COMITÉ CENTRAL DES PARENTS DE LA C.E.C.M., *Sondage auprès des parents de la C.E.C.M.*, novembre 1982, 112 p.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION

- *L'activité pédagogique*, pratiques actuelles et avenues de renouveau, *Rapport annuel 1981-1982*, Tome II, 174 p.
- *La confessionnalité scolaire*, recommandation au ministre de l'Éducation, adoptée à la 125e réunion du Conseil, le 27 août 1981, 85 p.

• *La fonction sociale de l'institution scolaire, Rapport annuel 1980-1981*, Tome II, 70 p.

• *La participation des parents dans les comités d'école*, Direction de la recherche, Québec 1980, fascicule 14, synthèse du rapport, 94 p.

• *L'enseignant face à l'évolution sociale et scolaire, Rapport 1965/66; 1966/67*; avis au ministre de l'Éducation sur les recommandations du vol. 4 du Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement, pp. 316-329.

FÉDÉRATION DES COMITÉS DE PARENTS DE LA PROVINCE DE QUÉBEC,

Rapport du congrès et document d'accompagnement, 10-11-12 décembre 1982.

GARANT, Patrice, *L'école corporation publique*? Texte inédit, novembre 1982.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION

• Instructions, année scolaire 1982-1983, Direction régionale des réseaux, version corrigée 1982.05.20

• *L'école, une école communautaire et responsable*, Québec, juin 1982, 99 p.

• *L'école québécoise, Énoncé de politique et plan d'action*, Québec 1979, 163 p.

• *Le directeur et la directrice d'école: des maîtres d'oeuvre*, Camille Laurin, ministre de l'Éducation, Québec, juin 1982, 18 p.

• *Le projet éducatif dans quelques écoles primaires*, Secteur planification, service de la recherche, Rapports d'observation, Québec, 1980, 128 p.

• *Le projet éducatif dans quelques écoles secondaires*, Secteur planification, service de la recherche, Rapports d'observation, Québec, 1980, 134 p.

• *Les enseignantes et enseignants du Québec*, une étude sociopédagogique, service de la recherche, volume 5 « Le vécu professionnel: tâche et milieu de travail », Québec, 1981, 363 p.

• *Place à l'école*, INFORMEQ, nº 69, août-septembre 1982.

• Projet de loi 40, Loi sur l'enseignement primaire et secondaire public, 1983.

• *Résultats d'un sondage*, consultation sur le livre vert de l'enseignement primaire et secondaire, Québec, 1978, 273 p.

GRANDPRÉ, Marcel de, *Le livre blanc et la confessionnalité*, L'Association des commissions scolaires de la région de Montréal, Série « Notre école » nº 3, Montréal, 1983, 66 p.

JULIEN, Germain, *Le livre blanc sur la restructuration scolaire et l'expérience québécoise de participation à la gestion des établissements publics*, Centre d'études politiques et administratives du Québec, août 1982, 21 p.

LOIS DU QUÉBEC

Loi concernant le regroupement et la gestion des commissions scolaires, Lois du Québec 1971, chap. 67.

Loi pour favoriser le développement scolaire dans l'île de Montréal, Lois du Québec 1972, chap. 60.

Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation, Lois refondues du Québec, chap. C-60.

Loi sur l'instruction publique, Lois refondues du Québec, chap. I-14.

PELLETIER, Guy et Claude LESSARD, *La population québécoise face à la restructuration scolaire*, Montréal, Guérin, 1982, 214 p.

PICARD, Jean-Pierre, *Les parents dans l'école... Du rêve au défi*, Collection « Le défi éducatif » n° 2, Montréal, Les éditions Ville-Marie inc., 1983, 332 p.

PROSPECTIVES, vol. 18, n° 4 « L'école », Montréal, décembre 1982.

RAPPORT PARENT. Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, vol. 4, 1966.

TREMBLAY, Paul, « Le livre blanc sur l'école: par quelle anse le prendre? » dans RELATIONS n° 484, octobre 1982, pp. 252-256.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION

Président
Claude BENJAMIN

Vice-président
Lucien ROSSAERT
Secrétaire général et directeur des services aux étudiants à la C.S. Richelieu Valley
Mont Saint-Hilaire

Membres
Louis BALTHAZAR
Professeur titulaire
Université Laval
Québec

Daniel BARIL
Enseignant en éducation humaine et sociale, Secrétariat Québec Amérique Latine
Montréal

Jean-Guy BISSONNETTE
Président du Comité catholique
Longueuil

Jules BÉLANGER
Professeur au Cégep de la Gaspésie
Gaspé

Raymond BERNIER
Coordonnateur des ventes et de la mise en marché, Groupe Samson
Beauport

Claude DUCHARME
Directeur québécois des Travailleurs Unis de l'Automobile
Montréal

Joan FITZPATRICK
Conseillère pédagogique pour les milieux défavorisés à la Commission des écoles protestantes du Grand Montréal
Montréal

Christiane BÉRUBÉ-GAGNÉ
Responsable de formation à l'A.F.E.A.S.
Rimouski

Henri GERVAIS
Technicien en laboratoire de photos
Radio-Canada
Brossard

Peter J.H. KRAUSE
Directeur du personnel à la Commission scolaire Lakeshore
Huntingdon

Alain LARAMÉE
Chargé de cours en communication et étudiant au doctorat
Université de Montréal
Montréal

Constance MIDDLETON-HOPE
Présidente du Comité protestant
Hudson Heights

Rosaire MORIN
Économiste et écrivain
Montréal

Monique MUS-PLOURDE
Membre de comités de parents
Montréal

Ann ROBINSON
Professeur de droit
Université Laval
St-Jean, Île d'Orléans

Claude ROCHON
Secrétaire général à la C.S.R. Carignan
Tracy

Françoise SIMARD
Enseignante en histoire et enseignement religieux à la Polyvalente Dominique-Racine
Chicoutimi

Secrétaire
Raymond PARÉ